# DISCUSSION PAPER

on the Relationship of the Ministry of the Solicitor General with the Voluntary Sector

Canada

Solicitor General Canada
Ministry Secretariat

Solliciteur général Canada
Secrétariat du Ministère

88-01018/

Published under the authority of
the Hon. James Kelleher, P.C., M.P.,
Solicitor General of Canada

Cat. No. JS42 - 31/1987
ISBN 0 - 662 - 55419 - 1

# *Foreword*

The mandate of the Ministry of the Solicitor General of Canada has recently been clarified. At the federal level, the Solicitor General of Canada has responsibilies for the Royal Canadian Mounted Police, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, the Canadian Security Intelligence Service and a Secretariat as well as matters of policing, corrections and security; the Department of Justice has the overall lead role in the criminal justice policy area. In this context, and because of the Ministry's extensive operational responsibilities and the crucial role of the voluntary sector in supporting these responsibilities, the Ministry is undertaking a consultation to define its relationship with the voluntary sector. It is well understood that the same voluntary sector deals simultaneously with other federal departments. This Discussion Paper, however, addresses only the relationship of the Ministry of the Solicitor General with the voluntary sector.

# *Preface*

One of my prime commitments as Solicitor General is to improve the protection of Canadians from crime. Of course, I fully realize that people's safety does not depend solely on the good work of the agencies of my Ministry. It depends, in a crucial way, on solid collaboration and support among departments and agencies and among the federal, provincial and municipal governments that all have responsibilities for the administration of justice. It also requires, increasingly, the involvement of the corporate sector and labour. But first and foremost, we have recognized that the best intent of governments cannot be realized without widespread public participation.

The voluntary sector brings together citizens in the delivery of services and in the discussion of issues related to social justice and quality of life. In Canada, volunteer action constitutes an incredible force. In areas related to my mandate alone, we estimate that voluntary organizations mobilize more than 40,000 Canadians.

I want to thank the representatives of the national voluntary organizations who have accepted to serve as a sounding board in the writing of this consultation paper. I hope that this policy proposal will lead to stimulating discussions across the country. I look forward to announcing, when the consultation process has ended, the official policy of my Ministry, based on the results of these discussions.

I invite and welcome your comments. You may send them directly to me or share your views during the consultation sessions that will take place across the country during the coming months.

J Kelleher

**James Kelleher**
**Solicitor General of Canada**

People who care about their communities demonstrate this caring through voluntary action. Our role as government is to actively encourage voluntary action and to recognize its value and contribution to our society. This initiative of the Solicitor General to strengthen his Ministry's relationship with the voluntary sector reflects the spirit of the government's commitment to voluntary action. I encourage each and every one to consider carefully the proposals in the discussion paper and to participate fully in the consultation process.

David Crombie

**David Crombie**
**Secretary of State of Canada**
**Lead Minister for Voluntary Action**

# Definitions

The expressions **"voluntary sector"**, **"voluntary action"**, **"volunteers"**, **"community-based voluntary organizations"**, **"volunteerism"** and **"voluntarism"** are used in this paper. They refer to voluntary associations of citizens formed in order to further public purposes without seeking financial profit.

The terminology in this area is evolving. In some quoted texts, **"private sector"** is used as a synonym of what we call today **"voluntary sector"**. The term **"NGO"** (non-government organizations) now understood to include non-profit large organizations such as universities and hospitals has been used in some quoted documents as a synonym of **"voluntary sector"**.

Finally, in this paper, **"partnership"** means cooperation, joint participation, shared responsibility and mutual respect.

# *Contents*


**INTRODUCTION** 1
- Ministry Mandate
- Need for a Policy
- Purpose of this Discussion Paper
- Consultation Process

**POLICY PROPOSAL** 4
- Framework
- Scope
- Proposed policy
- Proposed Principles
- Elements

**BACKGROUND OF POLICY PROPOSAL** 17
- Overview of Past Events
- Recommendations of Government Reports
- Recommendations of Voluntary Sector Reports
- Current Trends
- Interactions - Ministry-Voluntary Sector

**CONCLUSION** 31

# *INTRODUCTION*

**"We believe that the overload predicaments faced by government services should be shared by communities, because the problems involved arise from the community and come to government by default in many instances. Citizens and communities should be enabled to accept more responsibilities for the problems which develop in their midst. A stable, competent and strong non-governmental organizations sector and leadership within communities must be assured to share this task.**

**Despite the drift to apathy, rootlessness and the loss of a sense of community, we have observed the development of opposite forces, which must be nourished, sustained and expanded. These forces are found among the many citizens and groups who have a strong need to commit themselves, to take part in society, to translate their concerns into action and to work with others to find solutions to problems. Such community forces may constitute only a vigorous minority, but we are optimistic that they can be mobilized to serve people, to influence the attitudes of their fellow citizens and to assume greater responsibilities. Citizens are quite capable of sharing the predicaments of governments. We believe that this community potential can be mobilized best by other citizens and non-governmental organizations within the community. But this will need considerable effort, specific skills and the support of government."**

**Community Involvement in Criminal Justice,**
*Task Force Report,*
*1977,p.150*

## MINISTRY MANDATE

The Ministry, through its responsibilities for policing, corrections and security, contributes to the protection of Canadians from crime and threats to Canada's security. The Ministry's activities inevitably involve the community. Its responsibility at the federal level for policing involves police responsiveness to the community. Its responsibility for federal corrections involves secure and humane custody of offenders, and assistance to offenders and to the community in the offenders' reintegration as law abiding citizens. Achievement of safe communities requires more than the sole involvement of the Ministry; it requires collaboration among the different levels of government and with all sectors of Canadian society: the voluntary sector, the corporate sector, labour and the public at large.

## NEED FOR A POLICY

The voluntary sector offers an important avenue for the Ministry to engage in a continuing dialogue with Canadians about social problems contributing to criminality. The voluntary sector, being community-based, can offer a local perspective on social problems. Canadians have traditionally shown initiative in creating services and programs responding to the broad needs of the people in their communities. The Ministry values this approach. A strong, effective and independent voluntary sector is considered an asset to the Ministry.

Over the years, the voluntary sector has been a key partner of the Ministry. This partnership has expressed itself through participation in the development of policies, representations on behalf of special groups, and development of programs and services for both those who have been victimized by crime and those who have come in conflict with the law.

It is through community-based groups that Canadians come together and participate in policy development and in programs affecting the quality of their lives. It is important for the Ministry to support the efforts of these community-based groups. In so doing, it helps foster among Canadians a better understanding of policing and corrections.

Through increased citizen participation, it is expected that the level of factual knowledge about crime, its prevention and control will increase. Consequently, the fear of crime, often resulting from misconception, should diminish.

Since the beginning of the eighties, the role of the state and the citizen in the delivery of social programs has been undergoing a redefinition. Correctional and police-related programs are not excluded from this evolution. The Ministry must provide leadership in shaping this new reality.

**"Crime prevention, whether in its primary form of preventing criminal acts from occurring, in its secondary form of minimizing and repairing harm or in its tertiary form of reintegrating the offender, demands a community base. The choice of a given disposition or sentence depends to a large extent on what is available in a community and what the community is prepared to cope with."**

*Law Reform Commission of Canada*
Reprinted from
**Community Involvement in Criminal Justice,**
*Task Force Report, 1977, p.1.*

## PURPOSES OF THIS DISCUSSION PAPER

To foster discussion with and among the voluntary sector on its role in relation to the Ministry's mandate.

To refine the policy proposal.

To gather and share information on current voluntary action in areas under the mandate of the Ministry.

To inform provincial colleagues of the proposed policy and obtain their comments.

To support the broader federal government objective of strengthening its relationship with the voluntary sector.

## CONSULTATION PROCESS

Official release of Discussion Paper on September 29, 1987 at the '87 Congress of the Canadian Criminal Justice Association.

Distribution of 5,000 copies of the Discussion Paper through national voluntary organizations, the National Parole Board, the RCMP, the Correctional Service of Canada and the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General of Canada.

Meetings planned and organized by the regional offices of the Ministry's Secretariat in each province and in the territories, bringing together representatives of the different levels of government, the voluntary sector, the corporate sector and organized labour.

Collection of suggestions and observations made during the meetings or submitted in writing

Analysis of all responses.

| | |
|---|---|
| **Sept. 87** | **Release of Discussion Paper** |
| **Oct. 87** | **Planning of Consultations** |
| **Nov. 87** | **Consultations** |
| **Dec. 87** | |
| **Jan. 88** | |
| **Feb. 88** | |
| **March 88** | **Analysis of Results** |
| **April 88** | |
| **May 88** | **Internal and Interdepartmental Consultations** |
| **June 88** | |
| **July 88** | |
| **August 88** | **Presentation of proposed policy to Solicitor General of Canada** |

**ADDRESSES OF REGIONAL OFFICES OF THE MINISTRY SECRETARIAT**

*Ministry of the Solicitor General*
*Consultation Centre*
*Suite 205, P.O. Box 549*
*1075 Main Street*
*Moncton, New Brunswick E1C 1H2*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Complexe Guy Favreau*
*Suite 201, 200 ouest,*
*boul. Dorchester*
*Montréal, Québec H2Z 1X4*

*Ministry of the Solicitor General*
*Consultation Centre*
*Suite 600*
*60 St. Clair Avenue East*
*Toronto, Ontario M4T 1N5*

*Ministry of the Solicitor General*
*Consultation Centre*
*Cumberland Square, Unit 28*
*1501 - 8th Street East*
*Saskatoon, Saskatchewan S7H 5J6*

*Ministry of the Solicitor General*
*Consultation Centre*
*Hillsborough Place, Suite 260*
*10149 - 109th Street*
*Edmonton, Alberta T5J 3M4*

*Ministry of the Solicitor General*
*Consultation Centre*
*800 Burrard Street, Suite 1320*
*Vancouver, British Columbia V6Z 2J5*

# *Policy Proposal*

## FRAMEWORK

The relationship between the Ministry of the Solicitor General and the voluntary sector takes place in a broad and complex set of interactions – the administration of justice being divided among the three levels of government and sometimes, within one level, between several departments. Similarly, the voluntary sector engages in a multitude of interactions with its membership and the community on the one hand, and with federal, provincial and municipal departments on the other. Both the government and the voluntary sector also engage in activities with large non-government institutions, the business sector and the public at large.

This policy proposal must be understood as a way of clarifying and strengthening the relationship with the voluntary sector while preserving the balance among the different jurisdictions, particularly with provincial departments jointly engaged with this Ministry in service delivery.

A policy of support to the voluntary sector must be situated within the limits of responsible public management which includes careful deployment of resources, maintenance of certain standards and ministerial accountability.

## SCOPE

The policy sets the overall direction for these components of the Ministry: the Royal Canadian Mounted Police, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Secretariat.

Within the broad parameters of the policy, each component of the Ministry will continue to develop its own practices and procedures regarding different aspects of its interactions with the voluntary sector. Practices and procedures may vary considerably among the components of the Ministry but they should be consistent with the overall direction, principles and guidelines adopted as Ministry policy.

The policy does not cover the Ministry's contact with volunteers acting alone or with volunteers who are direct recruits of government services. The work of these volunteers is a great asset to the fulfilment of the Ministry's mandate and is encouraged through other policy statements. This policy is concerned with organized voluntary action through community-based groups and associations.

## PROPOSED POLICY

Recognizing that the fulfilment of the mandate of the Ministry of the Solicitor General requires citizen participation;

Recognizing that the voluntary sector is a key vehicle to stimulate and sustain citizen participation;

Recognizing that the voluntary sector serves as an important voice for minority groups and as defender of community interests and clients who are often in a disadvantaged position;

Recognizing that while the viewpoints of the voluntary sector may differ from the Ministry's and the government's position, they may assist ultimately in making programs, policies and legislation equitable and fair;

Recognizing that, historically, the voluntary sector has been a partner of the Ministry and the government in service delivery and policy making;

Recognizing that the voluntary sector is based in the community, reflects its values and, therefore, has a high potential for the creation of services well-adapted to the needs of the community;

Recognizing that the voluntary sector plays an important socio-economic role in Canadian society;

Recognizing that the voluntary sector, like the government, carries out its activities with the objective of greater social and economic justice;

Recognizing that the voluntary sector provides checks and balances and a mediating role in issues of human rights and liberties;

**The Ministry of the Solicitor General supports and encourages partnership with the voluntary sector. In their relationship with the voluntary sector, the National Parole Board, the Correctional Service of Canada, the Royal Canadian Mounted Police and the Secretariat support that partnership through consultation information sharing, exchange of expertise and knowledge, provision of resources and development of accountability measures.**

**"Voluntarism exists when individuals with common goals freely associate in order to promote public purposes. Only voluntary organizations are capable of sharing with governments a preoccupation with the public interest, as opposed to private, vested, or individual self interests. An estimated 100,000 voluntary organizations exist in Canada — one for each 250 Canadians. Among them are 53,000 registered charities."**

Ian Morrison
**A New Era for Voluntarism**
*Proceedings of United Way Conference, June 1986, p.18*

**DO YOU AGREE WITH THE PROPOSED POLICY STATEMENT? IF NOT, WHAT WOULD YOU SUGGEST?**

**"...the instinct of concerned individuals is to change the structures which provide injustice to arrive at more just systems, and that calls for change and so a great deal of truly charitable work is work that involves the advocacy of change, involves different policies, policies of governments, different legislation, different processes of administration."**

Shridath Rampal
*Commonwealth Secretary General,*
**Consultation '84,**
*April 1984*

**"Voluntary action is "active" citizenship. It is people accepting a real responsibility for shaping their communities and their country, and acting in some way on that responsibility. It is all that people do when they act of their own free will; in other words, it is people participating."**

**People in Action**
*National Advisory*
*Council on Voluntary Action,*
*1977*

## PROPOSED PRINCIPLES

In conducting their activities with the voluntary sector, the Agencies and the Secretariat of the Ministry:

Respect the independence and autonomy of the voluntary sector in its contribution to public policy;

Respect voluntary organizations' primary accountability to their memberships;

Encourage and support the voluntary sector in it efforts to promote and sustain citizen participation and to increase knowledge in the population about criminal justice;

Strive to eliminate constraints that may prevent partnership with the voluntary sector;

Foster the development of simple and effective communications links between the two sectors;

Encourage the coordination of policies and programs involving or relating to the voluntary sector among the three levels of government;

Facilitate the maintenance of a general climate of mutual accountability and respect.

**DO YOU AGREE WITH THE PROPOSED PRINCIPLES? IF NOT, WHAT WOULD YOU SUGGEST?**

## ELEMENTS

A descriptive analysis of the interactions between the Ministry and the voluntary sector (p.26 to 31) led naturally to the following five elements.

### I Consultation with the Voluntary Sector

Consultation on policy issues of national interest, initiated by the Ministry, is conducted in cooperation with national voluntary organizations, national coalitions or networks - but not to the exclusion of direct input from interested provincial, local or territorial voluntary organizations.

When the Ministry initiates a consultation involving the voluntary sector, it offers the best cooperation possible by:
(1) stating clearly the objectives of the consultation;
(2) setting time frames that respect the obligations, constraints and decision-making process of the voluntary sector;
(3) understanding the impact of the consultation process on resources and assisting wherever possible with resource requirements; and
(4) ensuring follow-up.

Participation of Ministry employees in meetings and consultations organized by the voluntary sector is encouraged. When the Ministry is invited to participate in a consultation initiated by the voluntary sector, it offers the best cooperation possible by:
(1) being open about its expectations;
(2) respecting time frames;
(3) assisting with resources if possible; and
(4) participating in the follow-up when necessary.

Formal or informal consultations on questions of mutual interest and the creation of joint working groups are encouraged at the national, regional, provincial, territorial and local levels.

**"Government officials stressed the need for both informal and formal advice from NGOs and the use of many routes, both bureaucratic and political, to communicate their ideas. Informal networking was believed to carry greater influence since success often depends on personalities. At present, bureaucrats "need creative suggestions on how to do more with less", since their overriding mandate is to plan within restraints and to try to improve existing programmes. Practical suggestions from NGOs on how to improve existing services would be welcomed and would improve NGO-government relationships.**

**NGOs sensed pressure to accept government "pro-restraint" assumptions and values before being able to influence planning but several officials argued that NGOs in the social network must stress their own social values with politicians in order to provide a balanced perspective on national issues. In other words, groups should reflect their true values when meeting with politicians, rather than stating only what they believe politicians want to hear.**

**NGOs pointed out that they do not have the resources to consult with a wide range of government officials, but rather they need specified consultation channels that are open and effective. NGOs are looking to governments to negotiate ongoing consultation processes and to advise NGOs to deal with key emerging socio-economic issues that straddle government departments."**

**The Social Policy Process in Canada**
*The Institute for Research on Public Policy, p.38*

**DOES THIS POLICY DIRECTION REGARDING CONSULTATIONS MEET THE REQUIREMENTS OF THE VOLUNTARY SECTOR? IF NOT, WHAT OTHER REQUIREMENTS SHOULD BE MET?**

## II Information Sharing

Voluntary sector networks are considered important vehicles for dissemination of information and are utilized by the Ministry upon mutual agreement.

Access to data bases and to Ministry library services may be arranged, consistent with legislation and government policy on access to information.

Up-to-date catalogues of available policy, research and statistical documents kept in national and regional offices are given upon request to voluntary organizations and such documents are made accessible to the voluntary sector through the maintenance of up-to-date targetted distribution lists.

Specific strategies are set in place to provide access to information to remote community-based groups.

Voluntary organizations are encouraged to use the specialized resource centres of the Ministry.

**DOES THIS POLICY DIRECTION REGARDING INFORMATION SHARING OFFER THE BEST POSSIBLE WAY FOR THE MINISTRY TO SHARE INFORMATION WITH THE VOLUNTARY SECTOR? IF NOT, WHAT WOULD YOU SUGGEST?**

## III Exchange of Expertise and Knowledge

**"A great many people think they are thinking when they are merely rearranging their prejudices."**

William James

Jointly organized workshops, seminars and conferences are encouraged as opportunities for exchange of expertise and knowledge at the international, national, regional, provincial, territorial and local levels.

Exchange or secondment of staff between the Ministry and the voluntary sector to assist with a particular task is encouraged whenever accomplishment of shared objectives would be enhanced and when there is no potential conflict of interest.

Proceedings of sponsored or jointly organized conferences are produced with minimum delay, as a means of sharing information and transferring knowledge as widely as possible to those who could not take part in the conference.

Ministry employees are encouraged to attend and/or participate in training events, workshops, conferences organized by the voluntary sector.

The Ministry provides assistance to the voluntary sector, or seeks help from the voluntary sector, to meet broad government objectives such as employment equity, bilingualism, and work security for minorities and other groups.

**ARE THE PROPOSED MEANS OF EXCHANGE OF EXPERTISE AND KNOWLEDGE ADEQUATE?**

**ARE THERE OTHER MEANS THAT WOULD BE IN THE INTEREST OF THE MINISTRY AND THE VOLUNTARY SECTOR TO DEVELOP?**

"Funding sources, as well as the size of budgets, affect the nature and role of NGO particiption in public policy development. Potential conflict continues to exist for many voluntary organizations dependent on government funding and support, when they try to influence the policy and programme choices of government. It was noted that the business and labour players within the social policy process are in the preferred position of financial independence to facilitate research and advocacy.

The growing privatization of social services has a direct effect on how those voluntary organizations and businesses contracted to provide service will influence social policy in the future, and there is a growing fear that contracting agencies will feel restricted when speaking on government oriented issues, either publicly or privately."

**Social Policy Process in Canada**
*The Institute for Research on Public Policy, p. 10*

## IV Provision of Resources

The Ministry provides funding and material resources as follows:
a) the sustaining funding program;
b) project contributions;
c) fee-for-service contracts; and
d) other forms of material support.

### a. Sustaining Funding

The Ministry considers that national voluntary organizations facilitate and strengthen the development of local service organizations; they provide the Ministry with an effective network for consultation; and they are in a good position to innovate in the areas where the Ministry has responsibilities.

The Ministry and the government recognize that voluntary organizations active in areas related to policing or corrections may attract only limited funding from private sources because of the nature of their work. Therefore, **the purpose of the sustaining funding program is to provide stable and predictable funding to the national voluntary organizations to ensure the maintenance of their national structure and cover the core operating expenses necessary to fulfil their objectives.** The funding is to assist with the basic cost of operating a national voluntary organization including such expenses as salaries and benefits, rent, telephone, postage and other operating expenses, travel for staff and Board members, etc. Core funding should allow the organization to carry out its primary long-term tasks.

It is considered legitimate for organizations that require networks of affiliate organizations to include support of these networks as a part of their core operations. This may include on-going support, assisting a local organization experiencing difficulties or creating a new member agency.

Because the aim of the program is to provide stable and predictable funding, grants are usually approved for a five-year period subject to Parliamentary confirmation each year, and contributions may be received for several consecutive one-year terms.

National voluntary organizations may be a Head Office or an umbrella organization; they may have regional, provincial, territorial or local membership in any combination; they may have a loose network or a tight organizational structure between the members and the national organization. The important point is that the membership be joined to the national organization by a single mandate and shared broad objectives.

It may happen that an organization that exists only at the local, regional, provincial or territorial level represents a group of people or issues that are of national interest and are not otherwise represented. In such circumstances, sustaining funding under this program may be appropriate.

Sustaining funding can take two forms: (1) grant; and (2) sustaining contribution.

**Grant* Eligibility Criteria**

Applicants must meet all of the following criteria.

1. The organization is a national voluntary organization registered as a charitable non-profit organization and incorporated under the *Canadian Corporations Act*.

   Generally, this program applies to non-profit charitable organizations which are registered as such with Revenue Canada Taxation underSections 110(8)(c) and as defined under Section 149.1(1) of the *Income Tax Act*, and which are incorporated under Part 2 of the *Canada Corporations Act*. However, exceptions may be made to the requirement of registration or incorporation under the Act, depending on the circumstances of the organization.

   A voluntary organization that is in the process of becoming a national organization or even though not national, is concerned with issues or groups not otherwise represented by a national organization, may be considered for a grant. In those cases, the requirement for incorporation will be waived.

2. The organization's objectives and activities are related to the mandate of the Ministry.

   Under this program are funded organizations active in areas related to the responsibilities of the Royal Canadian Mounted Police, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Secretariat of the Ministry.

3. The organization has a Board of Directors.

4. The organization has internal accountability mechanisms.

5. The organization is well established and has a high level of credibility.

   Because there is no requirement of accountability, grants mark the acknowledgement of the independence of voluntary organizations that have demonstrated stability and credibility. They represent the support and approval of Parliament for what they have accomplished and how they have served the community.

6. The organization is normally able to secure at least 25% of its core funding from sources other than the federal government.

   While most NVOs have very limited opportunities to obtain funding from other sources, it is considered that they gain in independence and in strength as they increase their non-government funding base. A case may be made by an organization for an exception to this criterion because of the particular circumstances of that organization.

7. The organization has a visible constituency.

8. The organization is actively engaged in pursuing its stated objectives through strategies and activities acceptable in a free and democratic society.

* **A grant** is an unconditional transfer payment made to a recipient and for which the government may or may not receive any goods or services. There is no formal agreement governing the use of the grant and no audit requirement However, eligibility criteria are established by the Ministry in order to determine which organizations may be considered for a grant. Grants are usually approved in principle for a period of five years.

This criterion expresses a recognition that voluntary organizations should not be penalized in their access to funding for promoting or proposing alternative means or mechanisms to reach shared objectives.

9. The organization agrees to provide information requested by the Ministry according to government policy on grants.

**Sustaining Contribution* Eligibility Criteria**

Applicants must meet all the following criteria.

1. The organization is a national voluntary organization, a coalition of national organizations or the organization is in the process of becoming a national voluntary organization.

   As in the case for grants, registration as a charitable non-profit organization with Revenue Canada Taxation and incorporation under the *Canada Corporations Act* are normally required. Exceptions may be made to these requirements of registration or incorporation depending on the circumstances of the organization. Coalitions, for instance, may be considered under this program.

   An organization which is not national but concerned with issues or groups not otherwise represented by a national voluntary organization may be considered for a sustaining contribution.

2. The organization's objectives and activities are related to those of the Ministry.

3. The organization has a Board of Directors or its equivalent. Coalitions, for instance, may be directed by a Committee of representatives of other voluntary organizations instead of a Board of Directors.

4. The organization has internal accountability mechanisms.

5. The organization is either well established but newly oriented towards the area of corrections or policing or in a state of development that shows it has a firm basis and growing credibility.

   Sustaining contributions could be used for a few years (2-3) to assist an organization in becoming national in scope or strengthening its involvement in areas related to the Ministry of the Solicitor General's responsibilities.

6. The organization is normally able to secure at least 25% of its core funding from other sources than the federal government.

   While most NVOs have very limited opportunities to obtain funding from other sources, it is considered that they gain in independence and in strength as they increase the non-government funding base. A case may be made by an organization for an exception to this criterion because of the particular circumstances of that organization.

7. The organization has or is developing a visible constituency.

* A **sustaining contribution** is a conditional transfer payment made to a recipient, subject to audit and for which the government may or may not receive any goods or services.

The conditions of the payment are outlined in a contribution arrangement. The arrangement is an undertaking between the Ministry and the prospective recipient describing the obligations of each and the terms and conditions for payment.

8. The organization is actively engaged in pursuing its stated objectives through strategies and activities acceptable in a free and democratic society.

   This criterion expresses a recognition that voluntary organizations should not be penalized in their access to funding for promoting or proposing alternative means or mechanisms to reach shared objectives.

9. The organization agrees to give a right of audit to the Ministry in order to ascertain that the contribution is used according to the contribution agreement.

**DO YOU AGREE WITH THE PURPOSE OF THE SUSTAINING FUNDING PROGRAM? IF NOT, PLEASE COMMENT.**

**DO YOU AGREE WITH THE CRITERIA FOR GRANTS AND SUSTAINING CONTRIBUTIONS?**

**HOW CAN VOLUNTARY ORGANIZATIONS THAT RECEIVE SUSTAINING FUNDING MAINTAIN THEIR INDEPENDENCE AND PRIMARY ACCOUNTABILITY TO THEIR MEMBERSHIP?**

### b. Project Contributions (Secretariat)

Project contributions are to support initiatives that further the ability of the Ministry to meet its objectives.

The Ministry enters into contribution agreements for research projects, demonstration and implementation projects, workshops, conferences, training events and other activities that meet the stated criteria. Recognizing that the voluntary sector provides a large and important field for experimentation, research and implementation of innovative models, a major proportion of the total amount spent annually on contributions is devoted to projects initiated by or substantially involving the voluntary sector either at the national, regional, provincial or local level or a combination of these geographical regroupings.

**Criteria for Selection of Project**

1. Projects must be considered innovative.
2. Projects must further the objectives of the Ministry and meet the priorities established annually.
3. Projects must be developed in liaison with federal, provincial, municipal and/or voluntary agencies engaged in pursuing similar objectives.
4. Projects must be carried out over a short period of time, not exceeding three years.
5. Projects must have a developmental plan and a high potential for local support to ensure continuance after the consulting, training or demonstration phase has been completed.
6. Projects involving citizen participation at the policy and direct service level will be given priority.
7. Projects must be developed in a systematic manner, documented for information purposes and evaluated and/or monitored for their potential contribution to the criminal justice system.

**WHAT DO YOU THINK OF THE PROJECT CONTRIBUTION PROGRAM AND ITS CRITERIA?**

### c. Fee-for-Service Contracts

Fee-for-service contracts are used to purchase professional and technical services. First consideration will be given to the voluntary sector for the delivery of services that relate to the social justice objectives of the Ministry.

**"The Ministry of the Solicitor General recognizes and accepts that privately operated community residential centres (CRCs) play an important part in the criminal justice system in Canada. It further recognizes that for selected offenders and potential offenders, CRCs do represent a viable alternative to conventional forms of imprisonment.**

**It follows that the Ministry of the Solicitor General will, in partnership with provincial governments and private sector agencies, support the effective operation and expansion of a wide range of CRCs, thus permitting community treatment of potential offenders and others convicted of less serious offences."**

*Policy Statement Adopted by the Ministry of the Solicitor General December 1974*

**WHAT ARE THE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE MINISTRY PURCHASING SERVICES FROM THE VOLUNTARY SECTOR THROUGH FEE-FOR-SERVICE CONTRACTS?**

**IN YOUR OPINION, WHAT ARE THE SERVICES THAT LEND THEMSELVES BEST TO FEE-FOR-SERVICE CONTRACTING BY THE MINISTRY.**

**IN YOUR OPINION, IS THERE A NEED FOR A FULL DEBATE ON PRIVATIZATION OF SERVICES RELATED TO THE MINISTRY'S MANDATE?**

### d. Other Forms of Material Support

Other forms of material support can be provided to the voluntary sector, such as conference rooms, telephones, office space, subsidized participation at seminars and workshops, when such material help will further shared objectives.

**DO YOU HAVE ANY OTHER SUGGESTIONS FOR SUPPORT OTHER THAN FINANCIAL?**

## V Accountability

In developing or applying accountability measures necessary for the proper administration of public funds, Ministry officials are careful to seek measures and systems that do not unnecessarily burden the voluntary sector.

Wherever possible, accountability measures are developed jointly between the Ministry and the voluntary sector and with other levels of government when they are involved. Coordination among all parties is encouraged to alleviate duplication or double reporting.

In requesting implementation of certain conditions necessary for consistency in service delivery, recognition is given to the nature of voluntary organizations which are primarily responsible to their membership and communities.

Enhancement of skills in program management and evaluation techniques is provided through training and other activities jointly proposed by the Ministry and the voluntary sector.

Voluntary organizations must account to their members and their communities in the normal course of their activities. However, auditing and other measures may be required by the Ministry in accordance with principles for the management of public funds.

**ARE YOU SATISFIED WITH THIS POLICY DIRECTION ON ACCOUNTABILITY? PLEASE COMMENT.**

# *Background of the Policy*

## OVERVIEW OF PAST EVENTS

A retrospective view of the role played by the voluntary sector in criminal justice helps us to understand the roots of its current involvement in corrections and policing and its potential for the future.

It is unfortunate that there is no written history of the role that the Royal Canadian Mounted Police has played, since its establishment in 1873 as the North West Mounted Police, in supporting community groups, creating them or acting as volunteers in them. The support and assistance of the police have often been the crucial elements in starting Boys and Girls Clubs, athletic groups and other local voluntary organizations that kept young people and other citizens active in lawful endeavours.

It is only in the last fifteen years that records have been kept and formal recognition given to the time that the police devote to supporting crime prevention organizations such as Block Parents and Neighbourhood Watch, and that the interdependence of police and voluntary organizations working in such areas as substance abuse, family violence, and assistance to victims has been fully recognized.

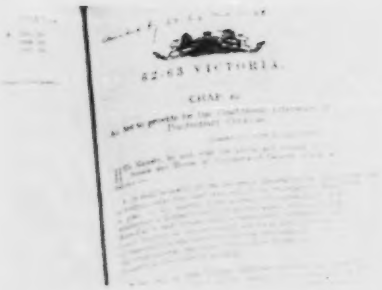
The relationship of the government with the voluntary sector active in corrections is better documented. In 1867, a group of church workers in Toronto decided to bring spiritual help to prisoners in the local jails. They accomplished this by establishing a Sunday School within the jail itself. It was soon recognized by that small group of dedicated people, known after 1874 as the Prisoners' Aid Association of Toronto, that more than spiritual help was needed. Thus, financial aid and help in finding employment soon became an integral part of the work of the Association. In 1892, the Prisoners' Aid Association of Montreal was providing the same services, with a bilingual capability, for Quebec prisoners. The stated goals of this group, organized by the Anglican Church, were "... the reformation of offenders, their welfare when discharged; to watch the law courts in the interests of offenders under arrest; the prevention of crime and prison reform." ("Discussion", Canadian Penitentiary Service, Vol. 3, No. 3, Sept. 1975).

Initially, little public enthusiasm was evident for such efforts but the Association continued its work and, in the 1920s, there were signs of growing concern over the plight of prisoners and sufficient interest to establish volunteer groups in several more cities. The group formed in British Columbia, under the leadership of Reverend J.D. Hobden, was the first to use the name "John Howard Society".

The role of the prisoners' aid groups was valued by the government of the day as these groups were the sole care givers to the prisoners and their families. As the government took greater responsibility for the welfare of offenders, it began establishing similar and parallel services to those offered by the voluntary sector. In 1938, the Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada presented its report. It contained recommendations for rationalizing the services of the prisoners' aid societies with those of the government.

**"Assigning the police full responsibility for the maintenance of order, the prevention of crime and the apprehension of criminals constitutes far too great a burden on far too few. The police can only facilitate and assist members of the community in the maintenance of order and no more."**

George Kelling. Quoted from
**Bank Robberies and Stolen Bikes,**
*1986*



Even though the government was itself engaged in taking care of offenders beyond their strict custody, voluntary action in corrections expanded considerably after the Second World War. Its continued growth was stimulated by annual grants from the Department of Justice and by provincial governments, starting in 1953. The first grants were given to aftercare agencies by the Remission Service for the supervision of offenders released under the *Ticket of Leave Act*. This encouragement for the development of services oriented towards the welfare of offenders was part of a change of attitude in Canada towards offenders.

Some of the landmarks were the creation, in 1944, of a crime and delinquency division at the Canadian Welfare Council and, in 1957, the Salvation Army's first sheltered workshop for released prisoners in Montreal. Initially, supervision of persons conditionally released was assumed by the voluntary sector. But shortly after the implementation of the *Parole Act* in 1959, "the officials tended to stress the public servants' responsibility for the parolee. The "partnership", consequently began to show some signs of strain" (*Report of the Task Force on Community Involvement in Criminal Justice*, p.20). Between 1954 and 1958, the Canadian Penal Association and the Crime and Delinquency Division of the Canadian Welfare Council merged to form the Canadian Corrections Association. During that same period, two national conferences that brought together federal, provincial and voluntary sector representatives had been organized on the initiative of the voluntary sector.

In the early seventies, the trend which saw government taking direct responsibility for the welfare of citizens through universal access to medical care and assistance programs had fully permeated the correctional field. Yet the voluntary sector active in corrections continued to flourish, particularly in the area of residential services for offenders. The report of the Task Force on Community-based Residential Centers, presented to the Solicitor General in September 1972, supported strongly the future growth of CRCs as one important alternative to conventional forms of imprisonment. The seventies were thus marked by a major development in community residential services for offenders and the beginning of specialization of services to meet the needs of Natives, women, and mentally disturbed offenders. This development was mainly due to the initiatives of the voluntary sector on the one part and the availability of government funds to support them on the other.

A particular objective of the Ministry of the Solicitor General in the early seventies was to share, on a 50-50 basis, parole supervision with the voluntary sector. This objective was never fully achieved. A contributing factor was the adoption by Parliament of mandatory supervision which created a class of more dangerous offenders who, it was deemed, should be supervised only by officers of the government.

In the late seventies, many alternatives to incarceration were implemented by the provinces in partnership with the voluntary sector. In addition, diversion programs, restitution, mediation and fine option programs became practical alternatives available to the judges.

The emergence of "low-cost" self-help groups which encouraged individuals to count on each other's strength rather than on established services was openly supported by government. On the other hand, the proliferation of organized interest groups that commented openly on government social and economic policies was often seen as more problematic. Nevertheless, some, both within and outside government, saw the emergence of these interest groups as an indication of the maturing of democracy in Canada and as a normal reaction to an often frustrating bureaucracy.

In this decade, despite government restraints that have severely affected the voluntary sector in certain parts of the country, one notices the expansion of voluntary sector activities in areas linked with protection against crime and assistance to victims. Groups such as Neighbourhood Watch, Child Find, Block Parents and Plaidoyer Victimes, are developing rapidly due to strong community support for their objectives.

Services for women in conflict with the law have also improved since the beginning of the eighties, due mainly to the lobbying of women's groups, particularly the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies.

Another characteristic of this decade is that lobbying by the voluntary sector has become more organized and breaks traditional boundaries between the different areas of social justice.

Also, the adoption of the *Young Offenders Act* has led to a considerable expansion of community-based alternatives for youth.

**"My chief commitment is to voluntary citizen-human participation in causes, efforts and activities, which are voluntarily chosen, to improve the quality of human, animal and other organic or inorganic life in some way.**

**I feel that volunteerism is the thermometer by which the temperature, indeed the health, of our democracy can be measured.**

**Volunteerism for me includes beliefs in human dignity and diversity; humaneness; equality of opportunity; respect for and appreciation of the beauty of difference.**

**Volunteerism offers opportunities for life long learning; to give and share ideas, skills, knowledge and services; to act; to help change to happen; to extend and enrich a large variety of services to others; to strike all chords (from Rock to Mozart)."**

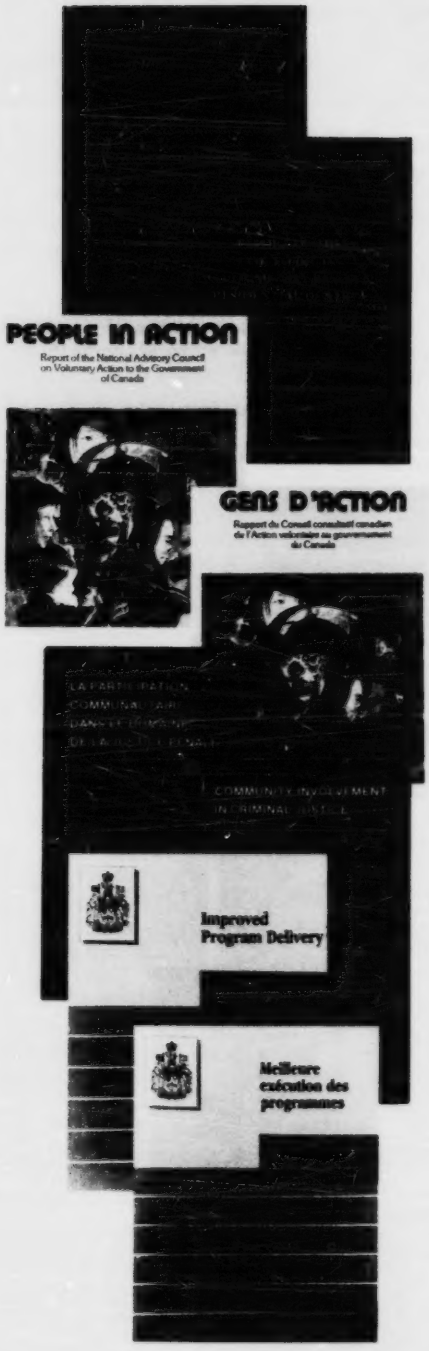
*Taken from comments made by*
Eva Schindler-Rainman
*at the opening evening of the*
*AVA National Conference on Volunteerism*
*in Milwaukee,*
*October 1983.*

## RECOMMENDATIONS OF GOVERNMENT REPORTS

The Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada, commonly known as the "Archambault Commission", completed its work in 1938 and recommended "... cooperation between governmental and social agencies in the prevention of crime, including juvenile delinquency and the furnishing of aid to prisoners upon release from imprisonment."

In 1956, the Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada (the Fauteux Committee) noted that through the use of aftercare agencies, the Remission Service had been able to enlist the services of well-trained social workers. The Committee suggested that government grants which recognized the unique and valuable contribution of the voluntary agencies be increased and that, in addition to grants to cover administrative costs and professional salaries, a system of charging fees to government for services provided to parolees be implemented.

The Canadian Committee on Corrections (Ouimet Committee, 1969) stressed throughout its report the need for "public understanding of the issues involved in crime and corrections and for direct citizen participation in correctional services." It further recommended that "it be a matter of policy in the appropriate government department to encourage citizen participation in the field of corrections." The Committee took the position that it is "highly important that the voluntary




agencies continue to serve as a channel for citizen participation in the corrections field and to provide a second voice in government correctional planning."

The Ouimet Committee believed that the voluntary sector could best perform its role through activities in public education, citizen involvement, social action and direct service. Direct service would include services at court hearings, prison services, parole supervision, voluntary aftercare, work with offenders' families and provision of living accommodations.

In 1972, the Task Force on Community-based Residential Centres reported that there were, in Canada, more than 200 CRCs accepting adult ex-offenders, offering a wide variety of treatment. The Task Force proposed a set of principles and recommendations to be used as the basis for government policy in support of the growth of CRCs. In 1976, the Department of the Secretary of State released *People in Action*, a report that had been commissioned in 1974. The National Advisory Council on Voluntary Action (NACOVA) was asked to study the relationship between the modern multifaceted voluntary sector and government. It made 81 recommendations and stressed the need for federal government policy on voluntary action. *People in Action* strongly endorsed the advocacy and policy development role of voluntary agencies.

These reports were important in shaping the thinking about voluntary action but the recommendations were not enacted in the more economically difficult decade that followed. In its October 1986 Speech from the Throne, the government renewed its commitment to support voluntary action.

In 1977, the *Report of the Task Force on the Role of the Private Sector in Criminal Justice* (Sauvé Report), commissioned by the Continuing Committee of Deputy Ministers Responsible for Corrections at the recommendation of the Solicitor General, suggested service delivery as the primary role of the private sector, now commonly referred to as the voluntary sector. It emphasized a spirit of partnership between government and the voluntary sector. The Report also recognized an advocacy role for the voluntary sector on behalf of "...individuals or groups involved in criminal justice constraints." In addition, the report stated that the voluntary sector had a role to play in mobilizing citizen participation, assisting government in setting priorities and preventing crime, providing critical analysis of government initiatives and providing public and community education programs. The Sauvé Report recommended increased funding and advocated sustaining or core funding to provide a secure and long-term financial base for the voluntary organizations.

In 1985, the Government Task Force on Program Review supported without reservation the core funding program of the Ministry:

> "It is the view of the study team that, given the federal government's national role in the justice system, the program is an appropriate activity in terms of jurisdictional responsibility and does not duplicate other programs. A stable, well-functioning voluntary sector provides services development and delivery, opportunities for experimentation and channels to dissemination of results, communication between government and citizens, in-

creased public awareness about and definition of criminal justice issues. Moreover, if, in particular, services were not provided by voluntary organizations, either the criminal justice system's functioning would suffer (and thus society generally) or the state would have to provide such services directly and likely at higher cost.

In terms of the Ministry's own goals and activities, the program provides a firm base for relations with the voluntary sector, and a direct support to its policy development and research role."

## RECOMMENDATIONS OF VOLUNTARY SECTOR REPORTS

From its beginning, the Coalition of National Voluntary Organizations has been concerned with the question of the relationship between the voluntary sector and the government. In 1981, a major theme of the Coalition's Consultation was "Toward an Effective Working Relationship between the Federal Government and the Voluntary Sector." The Coalition proposed principles and elements of a policy which grew from an on-going dialogue between its membership and the Department of the Secretary of State responsible for voluntary action.

In 1984, the Coalition added to the continuing debate on government-voluntary sector relations, and the question of its relationship with business, the media and labour. Results of two studies on the economic contribution of the voluntary sector gave the coalition strong arguments in favour of a full recognition of its importance within Canadian society. In 1986, participants in the Coalition's consultation heard the Prime Minister's commitment to strengthen the relationship between the federal government and the voluntary sector. For the Coalition, this statement by the Prime Minister marked a major step forward, attributed into large part to the perseverance of its members in making government-voluntary sector relations a priority.

In December 1986, one of the national voluntary organizations active in criminal justice, l'Association des services de réhabilitation sociale, adopted a policy on the relationship between the governments and community groups in the criminal justice area. The policy, entitled "Le partnership", gave clear indications that there was a similarity between the type of relationship that the voluntary sector hoped for and the policy that the Ministry was envisaging.

The proceedings of a conference organized by the United Way of Greater Toronto and held in June 1986 offer many insights on voluntarism today. The fourteen presentations made at that Conference make it abundantly clear that government and the voluntary sector must address together issues of funding, privatization, labour relations and cooperation in social policy issues.

**"We believe that a greater and more sincere climate of partnership between those responsible for government administration and people involved in community intervention could lead to the materialization of hopes for increased social justice and greater effectiveness of our structures and institutions; a climate of PARTNERSHIP could also ensure the imagination and serenity that are necessary to modify or replace obsolete structures."**

*Adopted by l'Association des services de réhabilitation sociale, December 1986*

## CURRENT TRENDS

The relationship of the Ministry with the voluntary sector takes place in a broad socio-economic context. A cursory look at some of the trends affecting this relationship helps understand the potential and the limits of the proposed policy. The list is not exhaustive and does not describe the more profound trends affecting all sectors of Canadian

society, for instance the evolution in human rights, the changing public attitude towards crime and punishment, the changing nature of criminality and the important undertakings of the government in criminal law reform. The trends described below are those immediately linked with the policy proposal.

## The Government's Social Justice Agenda

**"The voluntary sector has long played a leading role in identifying and responding to many of the issues on the public agenda of this country. It is largely through the work of the voluntary sector that Canadians have come to recognize the needs of crime victims, the problem of acid rain and the potential of the disabled. As I review the relationship between the voluntary sector and the government, I see some very encouraging signs of a growing and strengthened partnership."**

The Right Honourable Brian Mulroney
*Address to National Voluntary Organizations*
*November 1, 1986*

In tne Fall of 1986, in the Speech from the Throne, the government committed itself to: alleviating the suffering of battered women; developing a strategy to reduce the drug problem; taking effective action against child sexual abuse and responding to the problem of missing children; setting targets for increased participation in the work force, particularly for immigrant women and youth; and working with voluntary organizations to develop measures to ensure that Canadians have access to the literacy skills that are the prerequisites for participation in an advanced economy. As with other departments, these social justice areas are of specific concern to the Ministry in the fulfilment of its mandate.

Following the Prime Minister's address to National Voluntary Organizations in November 1986 and the Speech from the Throne, the Secretary of State took action to develop means by which government can support and encourage the growth of voluntary action in Canada.

## Privatization and Provincialization

**"Whether we see privatization as "eroding the social safety net" (Faid 1986, 8) or "revitalizing community enterprise" (Kinkaide 1985, 1) depends on the role we think government ought to play in the lives of its citizens."**

Christa Fueler
*Privatization and Commercializations* in
**A New Era for Voluntarism,**
p. 49

The government policy of economic restraint gives responsibility to all Ministers to review the services and products of their departments in order to determine if these would not be better delivered by non-government agencies at less cost and without breach of public trust. Privatization can take one of two forms: either the divestment of a service previously rendered by government or the contracting out of that service. The Agencies and the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General must balance the benefits of privatizing some of their services against other government priorities and obligations. This analysis is particularly delicate in the area of programs aimed at the reintegration of offenders and in police-related programs.

The provincial governments, also faced with the necessity to restrain expenses, have developed privatization policies affecting the same voluntary sector to which the Ministry relates. Provincialization and privatization together may have unintended secondary effects on the voluntary sector.

The voluntary sector has expressed in several public statements the pressing need for a thorough analysis of the consequences of privatizing traditional police and correctional functions and for a rationalization of the choice to privatize each type of service either through the not-for-profit sector or through for-profit commercial firms.

## Greater Role of Municipalities in Social Issues

The interest of municipalities in taking responsibility for the safety of their own cities and neighbourhoods, as evidenced by the recommendations of the 1986 Task Force on Crime Prevention of the Federation of Canadian Municipalities, raises new opportunities for the involvement of the voluntary sector in policing and corrections. The federal government could play a major role by having a policy which supports a cooperative approach between cities and voluntary organizations.

## Fear of Crime

There is evidence of a fear of crime in the population that seems disproportionate compared to actual incidence of violent crime as reported in official statistics. This fear may result from false perceptions and a lack of knowledge in the population regarding crime, policing and corrections. The voluntary sector can help to reduce fear by stimulating citizen interest and participation. Increased public knowledge would likely lead to a decrease of fear.

## The Escalating Cost of Incarceration

The recent increases in inmate populations pose major problems for correctional management. The criminal justice system is faced with the need to cope with the escalating costs of incarceration while at the same time responding to pressures for harsher carceral sentences for violent offenders. Community-based programming for non-violent offenders and increased counselling and treatment programs in institutions are being examined by the Correctional Law Review Committee. The success of these measures and alternatives to incarceration will, to a large degree, be dependent on the existence of a strong and active voluntary sector to discuss, promote and develop many of the programs which will be needed.

## The Stronger Voice of Aboriginal Peoples

As part of discussions relating to self-government and land claims, aboriginal peoples have begun to seriously question the underlying reasons for their over-representation in the criminal justice system and why prevention, alternative measures and postrelease services are lacking in their communities. Demands on the Solicitor General and other Ministers are increasing for the creation of appropriate, community-based and aboriginal-controlled criminal justice services to a degree and standard comparable with that enjoyed by other Canadians.

**"The prevention of crime in our communities must become a priority in the planning and activities of local authorities. The essence of crime prevention is the fostering of the active involvement of Canadians in maintaining peace and security in their communities.**

**Crime cannot be solved by longer prison sentences, by the judiciary or by more police. Its best chance at solution is through an interministry approach, an emphasis on crime prevention, a realization that it is the responsibility of the whole range of statutory and voluntary agencies and the public themselves.**

**By its nature, crime prevention must involve every sector of the community, every order of government, every sphere of private enterprise and each and every citizen."**

**Task Force on Crime Prevention,**
*Federation of Canadian Municipalities (1986)*

## The Changing Role of the Police

**"It is our opinion that police action linked with the action of specialized organizations can foster solutions to daily problems that are at the same time more humane and more socially advantageous."**

Roland Bourget
Chief of Police of Montreal
*Congrès de la Société de criminologie, April, 1986*

There is growing interest expressed by voluntary organizations and the public about policing matters, particularly community policing which may, for instance, alleviate some of the problems of aboriginal peoples in both rural and urban communities. The policing of multicultural communities will demand increased attention as immigration continues in response to economic and political pressures in other countries. With the multi-ethnic composition of Canada's population, police must develop strong communication mechanisms with ethnic minority communities and organizations.

A growing public awareness of policing issues has coincided with increased interest in police-based services for victims of crime. Voluntary organizations, particularly newly established victims' support groups, can offer substantial support to police initiatives in this area and vice-versa. Joint voluntary sector-Ministry activities have been initiated in the areas of missing children, substance abuse and family violence.

## Women in Conflict with the Law

In the area of women in conflict with the law, progress in service delivery and policy formulation is largely due to the efforts of the voluntary sector which continues, through various mechanisms, including a joint Consultation Committee, to actively influence the Ministry, in regard to programs for female offenders. The demand for services will likely increase as well as demand for profound attitudinal changes in areas related to policing and corrections.

## Modern Organizations and their Complexity

**"Nothing, nothing, nothing, no error, no crime is so absolutely repugnant to God as everything which is official; and why? because the official is so impersonal and therefore the deepest insult which can be offered to a personality."**

Soren Kierkegaard

It appears that, at the provincial and federal levels, there is a tendency to specialize mandates of departments along clear lines of jurisdiction. For instance, the recent clarification of roles between the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General may require some adjustments on the part of the voluntary sector active in criminal justice. Crime prevention, diversion, alternatives, victims, policing, prosecution, judicial process and corrections all constitute the field of issues which concern the voluntary sector. Dealing with different governments and government bodies on issues that are naturally linked together in community life constitutes a time-consuming and often frustrating exercise for the voluntary sector.

## The Growth of the Voluntary Sector

The number of national voluntary organizations active in criminal justice has increased to close to thirty. Local organizations and branches of these national networks number in the hundreds. This is without counting the hundreds of provincial and local groups that are not related to national umbrella organizations.

A *Directory of Volunteer Programs in Corrections*, published in 1986, revealed that there are currently over 20,000 Canadians participating in volunteer programs in corrections alone, the vast majority through voluntary organizations. At least an equal number are thought to be contributing their time and skills to the area of crime prevention, not counting the 2,600 individuals who work as volunteer auxiliary police in the RCMP. These volunteers act either as direct recruits of the government or within voluntary groups which organize their activities. There are many reasons to believe that voluntary action in support of policing and corrections will continue to increase.

The voluntary sector considers itself as an essential partner in the achievement of economic and social objectives that support pluralism, community involvement and other important values of Canadian society. Lately, the Coalition of National Voluntary Organizations has impressed upon the government that the voluntary sector constitutes, with its contribution of $6.4 billion to the gross national product, the fourth largest sector in Canadian society after government, business and labour. The voluntary sector, including registered charities and community-based, non-profit organizations, numbers over 100,000 groups in Canada. The Coalition estimates that one in four Canadian adults is involved in some volunteer work.

The voluntary sector *raison d'être* is to contribute to the quality of life in Canada by maintaining a caring, sharing, sustainable society; by supporting diversity and choice; by strengthening community life and advocating change on behalf of society as a whole or on behalf of groups that need a voice. It sees itself as protecting the needs of specific client groups which are often of little concern to a majority of the Canadian public and, therefore, may not be given high priority in social and economic policy. Voluntary action can be one of the most important means of ensuring that these minority interests and concerns are not ignored. The voluntary sector provides a forum where people can learn, on a practical level, to experience the regional differences within the country, to understand the tensions between conflicting minority groups and, perhaps on a personal level, to build bridges between such groups.

**"Remember too that the world of voluntarism is also a place where the latent gifts and talents of young and old, able-bodied, employed and unemployed can be harnessed and harmonized in a way which is hard to parallel anywhere else in our society. As such, our sector has an important cementing and unifying role. Bringing people together who might not otherwise ever be together. Healing some of the divisions of our society and providing precious opportunities for inclusive activities in which feelings of mutual regard, understanding and respect can develop."**

Roger Clark
*The Changing World of Work*
in **A New Era for Voluntarism**,
p.44

## Policy Advice in a Pluralistic Society

The voluntary sector is eager to influence policies that will affect the quality of life. Policing and corrections are two key areas affecting the life of Canadians.

The interest of voluntary organizations in these areas can be demonstrated by their appearance before the Committees of the House of Commons or the Senate since the beginning of the 33rd Parliament. For example, the national voluntary organizations receiving sustaining contributions from the Ministry of the Solicitor General have appeared

**"There is not one of us, individually, racially, socially, who is fully complete in the sense of having in himself all the excellence of all humanity. I am therefore not completely human until I have found myself in my African and Asian and Indonesian brother because he has the part of humanity which I lack."**

Thomas Merton
**Seeds of Destruction**,
p.305

on eleven occasions before Committees of the Commons or Senate to express their concerns or offer their support for legislative changes regarding corrections and policing.

### The Corporate Sector and Voluntary Action

The growing interest of the corporate sector in the safety of communities has led to certain initiatives in support of voluntary organizations interested in crime prevention. At a more general level, there is a growing recognition of the potential for more joint ventures or direct financial support from the for-profit sector to the non-profit sector for services related to the welfare of selected groups or quality of life in general.

## INTERACTIONS --- MINISTRY-VOLUNTARY SECTOR

A descriptive analysis of the interactions that have taken place between the Ministry and the voluntary sector in the last three years may yield a more concrete understanding of the nature and importance of the relationship. The preliminary descriptive analysis reported in this paper is based largely on interviews with key participants in the government and voluntary sectors. The data collected fall into four easily recognized elements of the relationship: formal consultation mechanisms, informal consultation activities, opportunities for the sharing of technical expertise, and funding.

One finding of this preliminary study is that the relationship between the Ministry and the voluntary sector is greater and more complex than the formal funding agreements or fee-for-service contracts. It is greater than the formal occasions when government and representatives of voluntary agencies consult on policy through distribution of reports and official statements. These activities are part of the relationship, they constitute an essential component of the partnership, but do not alone capture the tremendous volume of informal activities described by those interviewed as essential and mutually beneficial.

### Formal Consultation Mechanisms

The Ministry Secretariat, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Royal Canadian Mounted Police consult with the voluntary sector on many occasions. Through the circulation of draft documents, membership on permanent committees and ad hoc working groups, and through direct policy input from national voluntary agencies, information is provided to the public and back from the voluntary sector network to government.

In the last three years, policy advice has been sought and received on amendments to the *Criminal Records Act*, on the working papers for Canada's position at the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, on the *Correctional Law Review* papers including *Correctional Philosophy* and *A Framework for the Correctional Law Review* and on several policy papers related to policing issues such as police officer safety training and a revision of terms of reference for the Advisory Committee on

Preventive Policing. Another major initiative where voluntary sector input was sought has been the Federal Law Enforcement Under Review (FLEUR) project.

The Correctional Service of Canada has benefitted from formal consultation on such proposed plans as block funding, privatization, organizational change and case management revisions. The National Parole Board and the Correctional Service of Canada have together consulted with the voluntary sector on community residential facilities standards and on community supervision standards.

There is voluntary sector representation on the Women in Conflict with tne Law Committee, the Ministry of the Solicitor General/National Volunteer Organization Committee, Dangerous Offenders Consultation Committee, the joint CSC-Alliance of Prison Aftercare Agencies Committee and the Permanent National Advisory Committee on the Federal Female Offender. This attests to the commitment to sharing information and ideas.

The Royal Canadian Mounted Police consults formally with social planning councils and local groups dealing with community problems.

The Ministry's regional offices are in constant contact with voluntary sector representatives and work together with them on some six to twelve ongoing committees a year. This is in addition to even more numerous working groups formed to plan or direct specific, short-term projects. Citizen Advisory Committees have existed at the institutional, parole office and national levels since 1968. Initiatives such as the Federal/Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime and the Task Force on Program Review also benefitted from policy input from many voluntary agencies.

### Informal Consultation Activities

The formal consultation mechanisms represent only a fraction of the vast hidden, continous exchange of useful information and views. Informal activities support and prepare for formal policy input and technical assistance. Without these informal contacts, the generally productive partnership which exists between the Ministry and the voluntary sector could not flourish. It is this sharing of mutual concerns and assistance which permits the more formal structures to work as effectively as they do.

These informal contacts, initiated by either government or the voluntary sector, are more useful the closer the two parties. The partnership takes the shape of monthly contacts between the senior management of the Solicitor General Agencies and the national offices of voluntary organizations and daily contacts between staff at the regional and local levels.

For National Crime Prevention Week, phone calls are made and informal meetings are held with at least three dozen organizations. In addition, participation is encouraged by a mailout of approximately 20,000 brochures. Those on the mailing list include 1,000 voluntary organizations and professional associations. Of these, at least 50 voluntary and professional groups at the national, provincial and local levels order materials and take an active role in the promotion and activities of the Week.

The regional offices of the Ministry's Secretariat deal with at least 500 written requests a year for information from the voluntary sector, in addition to an estimated 1,500 informal contacts between the regional consultants' staff and community agencies.

The National Parole Board reports consistent and ongoing contact with established voluntary agencies in corrections and with groups representing the interests of victims of crime. These contacts are about issues, policies and specific cases. The Correctional Service of Canada maintains close contact with voluntary organizations, particularly at the regional and local levels. At the local level, institutions often receive requests for information from service clubs and church groups.

## Sharing of Knowledge and Experience

A third major activity which strengthens the relationship between the Ministry and the voluntary sector concerns the sharing of technical advice, expertise and professional information. This can take place through conferences or meetings, by circulation of research reports or newsletters, by providing staff training or facilitating workshops, or by providing consultation services.

Ministry staff from the Agencies and the Secretariat participate and assist in the planning and the funding of a wide range of conferences and workshops sponsored by voluntary agencies. They are invited to the annual meetings of agencies. By attending or speaking at such events, they can provide information and advice. The research and statistics section of the Ministry's Secretariat provides wide distribution of technical user reports to interested voluntary groups as well as occasionally providing direct technical expertise in research and evaluation design and methodology. This latter activity has been particularly useful in helping voluntary agencies develop performance monitoring systems for community-based programs for young offenders.

The Victim Resource Centre annually sends at least 1,000 items dealing with program development to individual volunteers or voluntary agencies. Some professional associations like the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association provide expertise to the Ministry on a wide range of policing and law enforcement issues such as assistance to victims and drug-related offences. In 1986, eleven research projects were conducted with voluntary sector participation. These initiatives were related to the effectiveness of police-based victims assistance programs, family violence, youth justice committees, delinquency prevention and women in conflict with the law. Voluntary organizations throughout the regions provided advice or technical knowledge during consultations regarding women in conflict with the law and the amendments to the *Young Offenders Act*. Representatives of the voluntary sector were interviewed for a recent report on the reorganization of the regional offices of the Ministry's Secretariat.

Sometimes the Ministry provides direct technical support to voluntary agencies by seconding one of its full-time staff. On a short-term secondment, the type of assistance offered may, for instance, relate to

project development, strategic planning, data gathering or development of reporting systems. On other occasions, the voluntary agencies have provided technical expertise and advice to the Ministry. The National Associations Active in Criminal Justice (NAACJ) helped develop a framework for Ministry consultations leading to the development of Canada's positions on the five topics of the United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders. The full consultation involved 26 national voluntary associations as well as provincial and territorial governments. Voluntary agencies provided a forum to share expertise through organizing such conferences as "Violence in Contemporary Canadian Society" and workshops such as "Crime Prevention Through Social Development" which were sponsored during the last year by the John Howard Society of Canada and the Canadian Criminal Justice Association (along with the Canadian Council on Social Development) respectively.

In the Ontario region, the Canadian Training Institute, under contract, conducts management workshops for voluntary agencies. Local institutions receive assistance in programming from church groups, business clubs, Chambers of Commerce and various local, non-profit community groups.

In total, the sharing of information and expertise between the voluntary sector and the Ministry of the Solicitor General constitutes a very important, albeit often taken for granted, aspect of the relationship.

## Funding

At present, the Secretariat of the Ministry provides core funding to national voluntary organizations which qualify according to a set of principles and criteria jointly developed by the Ministry and the national voluntary organizations represented on the MSG/NVO Committee.

In the fiscal year 1986-87, $1,976,500 was allocated for grants and $417,070 for sustaining contributions to national voluntary organizations.

Also in 1986-87, a total of $2,408,779 was provided in contribution payments for research, demonstration projects, workshops, conferences and training events throughout Canada. The voluntary sector has been the direct or indirect beneficiary of a large part of this contributions fund.

The Correctional Service of Canada has responsibility for service delivery of institutional and community programs for offenders. It purchases services from many voluntary agencies on a fee-for-service basis. These services include institutional programs, parole supervision, residential facilities, alcohol and drug treatment and the preparation of community assessments. The amount of money for the purchase of services related to the reintegration of offenders in the community has grown from approximately $9 million in 1983 to $15 million in 1986. With few exceptions, the services are provided by non-profit voluntary agencies. In addition to these purchases of direct service, the CSC provides $1.2 million a year for special projects carried out by the voluntary sector in the institutions or in their commu-

nities. A part of this contribution budget serves to assist voluntary sector participation in research, conferences and workshops. Many of the organizations with which CSC has contractual or contribution agreements are core funded, at national level, under the Ministry's sustaining funding program.

The National Parole Board does not contract directly for services with voluntary agencies. The Parole Board, being a decision-making body rather than a service delivery agency, does not have a budget for contributions or core funding.

# *Conclusion*

During the review of the activities outlined in the last section of this paper, it became clear that the relationship between the Ministry and the voluntary sector is extensive and intricate. These findings confirmed the necessity of developing a comprehensive policy that ensures consistency among the different components of the Ministry in their dealings with the voluntary sector.

It also became evident when analyzing some of the current trends and issues that this era is one of organizational transformation. It appears that all socio-economic institutions are involved in rethinking the systems that have been created for the care of people, and the relationships among the various sectors of society.

Some say that a new ethos is emerging whereby citizens and business - as corporate citizens - will be expected to play a far more active role in the welfare of the community. In this new context, the role of government and how it dispenses care to citizens is changing. The criminal justice system is not excluded from this development.

This paper proposes a policy based on a concept of partnership between the Ministry and the voluntary sector. It invites comments and suggestions on the policy.

**Many thanks for their support and advice to the Canadian Criminal Justice Association, the John Howard Society of Canada, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the St. Leonard's Society of Canada, the Canadian Seventh Step Society, the Salvation Army, the Church Council on Justice and Corrections and l'Association des services de réhabilitation sociale.**

# DOCUMENT DE TRAVAIL

## sur les relations entre le ministère du Solliciteur général et le secteur communautaire

Canada

Solliciteur général Canada
Secrétariat du Ministère

Solicitor General Canada
Ministry Secretariat

Publié avec l'autorisation de
l'hon. James Kelleher, CP, député,
Solliciteur général du Canada

N° de cat. JS42 - 31/1987
ISBN 0 - 662 - 55419 - 1

# *Avant - propos*

Récemment, le mandat du ministère du Solliciteur général du Canada a été précisé. Au niveau fédéral, le Solliciteur général est responsable de la Gendarmerie royale du Canada, du Service correctionnel du Canada, de la Commision nationale des libérations conditionnelles, du Service canadien du renseignement de sécurité et d'un Secrétariat, ainsi que des questions relatives au maintien de l'ordre, aux services correctionnels et à la sécurité ; le ministère de la Justice, pour sa part, joue un rôle de chef de file dans l'élaboration de la politique générale de justice pénale. Dans ce contexte, et vu les vastes responsabilités opérationnelles du Solliciteur général et l'appui crucial qu'il reçoit du secteur communautaire à cet égard, le Ministère entreprend actuellement une consultation pour définir ses rapports avec ce secteur. Bien entendu, ce dernier traite simultanément avec d'autres ministères fédéraux. Toutefois, le présent document de travail aborde uniquement la relation du ministère du Solliciteur général avec le secteur communautaire.

# *Préface*

L'un de mes principaux engagements en tant que Solliciteur général est d'améliorer la protection des Canadiens contre la criminalité. Bien entendu, je sais très bien que leur sécurité ne dépend pas uniquement du succès des efforts déployés par les organismes de mon Ministère. Elle est étroitement liée à la collaboration entre les divers ministères et organismes fédéraux et entre les administrations fédérale, provinciales et municipales qui ont des responsabilités dans l'administration de la justice.Elle exige également, de plus en plus, la participation du monde des affaires et des travailleurs. Mais nous avons tout d'abord reconnu que nous ne pouvons concrétiser les bonnes intentions des divers gouvernements sans la vaste participation du public.

Le secteur communautaire réunit des citoyens qui participent à la prestation de services et à l'examen de questions ayant trait à la justice sociale et à la qualité de la vie. Au Canada, l'action bénévole constitue une force incroyable. Nous estimons ainsi que, dans les seuls secteurs liés à mon mandat, les organismes communautaires mobilisent plus de 40 000 Canadiens.

Je tiens à remercier les représentants des organismes nationaux de bénévolat qui ont accepté de participer en tant que conseillers à la rédaction du présent document de consultation. J'espère que la politique proposée donnera lieu à des discussions stimulantes partout au pays. J'envisage avec plaisir le moment où j'annoncerai, l'année prochaine, la politique officielle de mon Ministère, politique qui tiendra compte des résultats de ces consultations.

Je vous invite à me transmettre vos observations en me les envoyant directement ou en communiquant vos vues dans le cadre des séances de consultation qui se tiendront au cours des prochains moi

J Kelleher

**James Kelleher**
**Solliciteur général du Canada**

C'est par l'action bénévole que se manifeste l'intérêt de ceux qui ont à coeur le bien-être de leur collectivité. Notre rôle, en tant que gouvernement, est d'encourager activement l'action bénévole et de reconnaître sa valeur et sa place dans notre société. L'initiative lancée par le Solliciteur général pour consolider les liens qui unissent le Ministère et le secteur communautaire témoigne de la volonté du gouvernement d'appuyer l'action bénévole. J'encourage tous et chacun à étudier soigneusement les propositions contenues dans le document de travail et à participer pleinement au processus de consultation.

David Crombie

**David Crombie**
**Secrétaire d'État du Canada**
**Ministre responsable du bénévolat**

# *Définitions*

Les termes ou expressions **"secteur communautaire"**, **"action bénévole"**, **"bénévoles"**, **"organismes communautaires"** et **"bénévolat"** sont utilisés dans le présent document et désignent des associations de bénévoles constituées en vue de l'avancement des causes publiques sans toutefois chercher à obtenir des gains financiers.

La terminologie dans ce domaine est en pleine évolution. Dans certains textes cités, le terme **"secteur privé"** est utilisé comme synonyme de ce que nous appelons ici le **"secteur communautaire"**. Le sigle **"ONG"** (organismes non gouvernementaux), qui englobe maintenant également les grands organismes à but non lucratif tels les universités et les hôpitaux, est employé dans certains documents cités comme synonyme de **"secteur communautaire"**. On utilise aussi dans certains documents les expressions **"organismes volontaires"** et **"secteur volontaire"**.

Enfin, dans le présent document, le terme**"partnership"** signifie coopération, participation conjointe, responsabilité partagée et respect mutuel.

# *Table des matières*


**INTRODUCTION** 1
- Mandat du Ministère
- Besoin d'une politique
- Objet du présent document de travail

**PROJET DE POLITIQUE** 4
- Cadre
- Portée
- Politique proposée
- Principes proposés
- Éléments

**FONDEMENT DE LA POLITIQUE PROPOSÉE** 17
- Aperçu du passé
- Recommandations des rapports gouvernementaux
- Recommandations des rapports du secteur communautaire
- Interactions entre le Ministère et le secteur communautaire

**CONCLUSION** 33

# *Introduction*

## MANDAT DU MINISTÈRE

Étant donné ses responsabilités dans le domaine de la police, des services correctionnels et de la sécurité nationale, le Ministère contribue à la protection des Canadiens contre la criminalité et contre tout ce qui risque de compromettre la sécurité du pays. Les activités du Ministère engagent inévitablement la collectivité. Pour s'acquitter de ses responsabilités au niveau fédéral en matière de police, il offre des services de police adaptés aux besoins de la collectivité. Pour s'acquitter de ses responsabilités dans le secteur correctionnel, il assure de façon humaine la garde des délinquants et aide ceux-ci et la collectivité en veillant à la réinsertion des détenus dans la société en tant que citoyens respectueux des lois. Le Ministère ne peut toutefois à lui seul rendre les communautés sûres; il faut la collaboration de tous les gouvernements, et la coopération de tous les secteurs de la société canadienne : le secteur communautaire, le monde des affaires, le milieu du travail et le grand public.

## BESOIN D'UNE POLITIQUE

Le secteur communautaire offre au Ministère un important moyen d'entretenir un dialogue avec les Canadiens au sujet des problèmes sociaux qui contribuent à la criminalité. Comme ils se trouvent dans la collectivité, les organismes communautaires lui offrent un point de vue local sur les problèmes sociaux. Les Canadiens ont toujours fait preuve d'initiative en créant des services et des programmes répondant aux besoins des membres de leur collectivité. Le Ministère approuve cette approche. Il considère qu'un secteur communautaire fort, efficace et autonome constitue pour lui un atout.

Depuis de nombreuses années, les organismes communautaires sont des collaborateurs de premier ordre. Dans le cadre de cette association, ils ont participé à l'élaboration de politiques, ont représenté des groupes spéciaux et ont mis sur pied des programmes et des services tant pour les victimes d'actes criminels que pour les personnes ayant des démêlés avec la justice.

Les groupes communautaires permettent aux Canadiens de participer ensemble à l'élaboration de politiques et de programmes qui améliorent la qualité de leur vie. Il est important pour le Ministère d'appuyer leurs efforts; il aide ainsi les Canadiens à mieux comprendre le système de justice pénale.

Une plus grande participation des citoyens devrait accroître la connaissance de la criminalité et des façons de la prévenir et de la contrôler et, par le fait même, réduire la peur qui résulte souvent de fausses impressions.

**Nous croyons que le problème de la charge excessive qui écrase les services de justice gouvernementaux devrait être partagé par les communautés, car les problèmes en cause proviennent de ces communautés et n'arrivent à l'Etat, dans bien des cas, que par défaut. Il devrait être possible pour les citoyens et pour leurs communautés d'assumer davantage de responsabilités à l'égard des problèmes qui prennent naissance chez eux. Il faut assurer un secteur et une orientation stables, compétents et forts des organisations non gouvernementales pour le partage de cette tâche.**

**Malgré le glissement vers l'apathie, le déracinement et la perte du sens communautaire, nous avons constaté la naissance de forces contraires, qu'il faut nourrir, soutenir et étendre. Ces forces sont à trouver parmi les nombreux citoyens et groupes qui ressentent fortement le besoin de s'engager, de jouer un rôle dans la société, de traduire leurs préoccupations en action et de travailler avec d'autres à trouver des solutions aux problèmes. De telles forces communautaires peuvent ne constituer qu'une minorité vigoureuse, mais nous croyons avec optimisme qu'il est possible de les mobiliser pour qu'elles servent la population, pour qu'elles influencent les attitudes des autres citoyens et pour qu'elles assument de plus grandes responsabilités. Les citoyens sont tout à fait capables de partager les difficultés des gouvernements. Nous croyons que la meilleure façon de mobiliser ce potentiel communautaire, c'est de le faire par l'intermédiaire d'autres citoyens et des organisations non gouvernementales de la communauté. Mais il va falloir pour cela un effort considérable, des techniques particulières et l'appui des gouvernements.**

**La participation communautaire dans le domaine de la justice pénale,**
Tiré du rapport d'un groupe d'étude,
1977

**Qu'il s'agisse, sous sa forme primaire, d'empêcher les actes criminels, sous sa forme secondaire, de minimiser et de réparer le dommage, ou, sous sa forme tertiaire, de réintégrer le délinquant, la prévention du crime exige une base communautaire. Le choix de telle ou telle mesure dépendra en grande partie des possibilités qu'offre la collectivité et des efforts qu'elle est prête à fournir.**

*Commission de réforme du droit du Canada.*
Tiré du rapport d'un groupe d'étude intitulé
**La participation communautaire dans le domaine de la justice pénale,**
1977

Depuis le début des années 80, on redéfinit le rôle de l'État et des citoyens en ce qui concerne la prestation des programmes sociaux. Les programmes du domaine correctionnel et policier n'échappent pas à cette évolution. Le Ministère doit donc assumer un rôle de premier plan dans l'orientation de cette nouvelle réalité.

## OBJECTIFS DU DOCUMENT DE TRAVAIL

Encourager les organismes communautaires à discuter entre eux et avec nous de leur rôle dans le cadre du mandat du Ministère.

Préciser la politique proposée.

Réunir et communiquer l'information concernant l'action bénévole dans les domaines reliés au mandat du Ministère.

Informer les collègues au niveau provincial de la politique proposée et obtenir leurs commentaires.

Appuyer l'objectif plus général du gouvernement, qui cherche à renforcer ses liens avec le secteur communautaire.

## PROCESSUS DE CONSULTATION

Lancement officiel du document de travail le 29 septembre au Congrès 1987 de l'Association canadienne de justice pénale.

Distribution de 5 000 exemplaires du document de travail par l'entremise d'organismes nationaux de bénévolat, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, de la GRC, du Service correctionnel du Canada et du Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada.

Planification et organisation de réunions par les bureaux régionaux du Secrétariat du Ministère, dans chaque province et dans les territoires; participeront à ces réunions des représentants des divers paliers de gouvernement, du secteur communautaire, du secteur des entreprises et de celui de la main-d'oeuvre.

Rassemblement des suggestions et observations faites pendant les réunions ou présentées par écrit.

Analyse de toutes les réponses.

| | |
|---|---|
| **Sept. 87** | **Lancement du document de travail** |
| **Oct. 87** | **Planification des consultations** |
| **Nov. 87** | **Consultations** |
| **Déc. 87** | |
| **Janv. 88** | |
| **Févr. 88** | |
| **Mars 88** | **Analyse des résultats** |
| **Avril 88** | |
| **Mai 88** | **Discussion du projet de politique au sein du Ministère et avec le Secrétariat d'État** |
| **Juin 88** | |
| **Juill. 88** | |
| **Août 88** | **Présentation de la politique au Solliciteur général du Canada** |

### ADRESSES DES BUREAUX RÉGIONAUX DU SECRÉTARIAT DU MINISTÈRE

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Suite 205, C.P. 549*
*1075, rue Main*
*Moncton (Nouveau-Brunswick) E1C 1H2*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Complexe Guy Favreau*
*Suite 201,*
*200 ouest , boul . Dorchester*
*Montréal (Québec) H2Z 1X4*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Suite 600*
*60, av. St. Clair est*
*Toronto (Ontario) M4T 1N5*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Place Cumberland, Unité 28*
*1501 - 8e rue est*
*Saskatoon (Saskatchewan) S7H 5J6*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*Place Hillsborough, Suite 260*
*10149 - 109e rue*
*Edmonton (Alberta) T5J 3M4*

*Ministère du Solliciteur général*
*Centre de consultation*
*800, rue Burrard, Suite 1320*
*Vancouver (Colombie-Britannique) V6Z 2J5*

# *Projet de politique*

## CADRE

La relation entre le ministère du Solliciteur général et les organismes communautaires se situe dans un contexte de rapports vastes et complexes puisque l'administration de la justice relève de trois niveaux de gouvernement et, parfois, de plusieurs ministères au sein d'un même niveau. Les organismes communautaires entretiennent également des liens multiples avec, d'une part, leurs membres et la collectivité et, d'autre part, des ministères fédéraux et provinciaux et des services municipaux. En outre, le gouvernement et les organismes communautaires participent à des activités avec d'importants organismes non gouvernementaux, le secteur des entreprises et le grand public.

La politique proposée ici a pour but de préciser et de renforcer la relation avec le secteur communautaire tout en préservant l'équilibre établi entre les différentes administrations, notamment les ministères provinciaux qui travaillent en collaboration avec le ministère du Solliciteur général pour assurer la prestation de services.

Une politique de soutien des organismes communautaires doit respecter les principes d'une saine gestion publique, qui comprend une utilisation soigneuse des ressources, le maintien de certaines normes et l'obligation du Ministère de rendre compte.

## PORTÉE

La politique détermine l'orientation générale de toutes les composantes du Ministère, à savoir la Gendarmerie royale du Canada, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat.

Dans le vaste cadre de la politique, chaque composante continuera d'établir ses propres pratiques et procédures en ce qui concerne les différents aspects de ses rapports avec les organismes communautaires. Il pourra y avoir des différences considérables d'une à l'autre en autant qu'il y a conformité avec l'orientation générale, les principes et les lignes directrices adoptés par le Ministère.

La politique ne vise pas les contacts entre le Ministère et les bénévoles non regroupés ou ceux recrutés directement par des services gouvernementaux. Le travail de ces bénévoles constitue un apport important à la réalisation du mandat du Ministère et il fait l'objet d'autres énoncés de principes. La présente politique touche uniquement l'action bénévole structurée qui est menée par des associations et des groupes communautaires.

## POLITIQUE PROPOSÉE

Étant donné que la réalisation du mandat du ministère du Solliciteur général nécessite la participation des citoyens;

Étant donné que les organismes communautaires peuvent faire beaucoup pour stimuler et soutenir la participation des citoyens;

Étant donné que les organismes communautaires sont un important porte-parole des groupes minoritaires et qu'ils défendent des intérêts communautaires et des clients qui se trouvent souvent dans une position désavantageuse;

Étant donné que les vues des organismes communautaires, même si elles diffèrent parfois de celles du Ministère et du gouvernement, peuvent aider à établir des politiques, des programmes et des textes législatifs justes et équitables;

Étant donné que les organismes communautaires collaborent depuis longtemps avec le Ministère et le gouvernement à la prestation de services et à l'élaboration de politiques;

Étant donné que les organismes communautaires sont établis dans la collectivité, reflètent ses valeurs et, par conséquent, peuvent grandement contribuer à la création de services bien adaptés à ses besoins;

Étant donné que les organismes communautaires jouent un important rôle socio-économique dans la société canadienne;

Étant donné que les organismes communautaires, à l'instar du gouvernement, visent à travers leurs activités une plus grande justice économique et sociale;

Étant donné que les organismes communautaires assurent une juste mesure et jouent le rôle de médiateur quant aux questions touchant les libertés et droits de la personne;

**Le ministère du Solliciteur général appuie et encourage le partnership avec les organismes communautaires. Dans leurs rapports avec les organismes communautaires , la Commission nationale des libérations conditionnelles , le Service correctionnel du Canada , la Gendarmerie royale du Canada et le Secrétariat s'efforcent d'appuyer ce partnership par le biais de la consultation , de l'échange d'information , du transfert de compétences et de connaissances , de la prestation de ressources et de la mise en place de mesures de contrôle.**

**"Il y a action bénévole lorsque des personnes ayant des buts communs décident de s'associer pour promouvoir des intérêts publics. Seuls les organismes communautaires sont capables, à l'instar des gouvernements, de se préoccuper de l'intérêt général, par opposition aux intérêts individuels ou privés ou aux droits acquis. On estime à 100 000 le nombre d'organismes communautaires au Canada - soit un par 250 Canadiens - dont 53 000 organismes de charité enregistrés."**

Ian Morrison
**A New Era for Voluntarism**
*Compte rendu de la conférence de Centraide, juin 1986*

**APPROUVEZ-VOUS L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES PROPOSÉ? SI NON, QUE SUGGÉREZ-VOUS?**

**"...l'instinct des personnes qui ne restent pas indifférentes, pousse à transformer les structures qui favorisent l'injustice pour arriver à des systèmes plus justes, qui appellent un changement. Une bonne part des vraies oeuvres de charité sont des oeuvres qui supposent la promotion du changement, qui supposent des changements de politiques, de politiques de gouvernements, des changements de lois, des changements de processus d'administration."**

Shridath Rampal
*Secrétaire général du Commonwealth*
**Consultation 84,**
*avril 1984*

**" L'action volontaire est une manifestation de citoyens actifs. Elle est l'oeuvre de personnes qui assument la responsabilité pour le bien-être de leur collectivité et de leur pays et qui décident d'agir. Elle est le résultat d'une volonté libre qui agit, c'est-à-dire de la participation."**

**Gens d'action**
*Rapport du Conseil consultatif national sur l'action communautaire*
*1977*

## PRINCIPES PROPOSÉS

En menant leurs activités avec le secteur communautaire, les organismes et le Secrétariat du Ministère :

Respectent l'indépendance et l'autonomie du secteur communautaire en ce qui concerne sa contribution à la politique publique;

Conviennent du fait que les organismes communautaires sont tout d'abord responsables devant leurs membres;

Encouragent et appuient les efforts déployés dans le secteur communautaire pour favoriser et stimuler la participation des citoyens et pour mieux renseigner la population au sujet de la justice pénale;

S'efforcent d'éliminer les contraintes qui peuvent nuire à une pleine collaboration avec le secteur communautaire;

Favorisent l'établissement de liens de communication simples et efficaces entre le gouvernement et le secteur communautaire;

Encouragent les trois niveaux de gouvernement à coordonner leurs politiques et programmes visant ou mettant en cause le secteur communautaire;

Facilitent le maintien d'un climat général visant le respect mutuel et l'obligation commune de rendre compte.

**ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LES PRINCIPES PROPOSÉS? DANS LA NÉGATIVE, QUE SUGGÉREZ-VOUS?**

## ÉLÉMENTS

Une analyse descriptive des interactions entre le Ministère et le secteur communautaire (p.27 à 34 ) a naturellement mené aux cinq éléments suivants.

### I Consultation avec le secteur communautaire

Les consultations sur des questions de politique d'intérêt national entreprises par le Ministère sont menées en collaboration avec les organismes nationaux de bénévolat, les coalitions ou les réseaux nationaux mais pas à l'exclusion des organismes communautaires provinciaux, locaux ou territoriaux intéressés.

Quand le Ministère entreprend une consultation mettant en cause le secteur communautaire, il offre la meilleure collaboration possible:
(1) en énonçant clairement les objectifs de la consultation;
(2) en établissant un calendrier qui respecte les obligations, les contraintes et le processus décisionnel du secteur communautaire;
(3) en s'efforçant de comprendre quel effet le processus de consultation peut avoir sur les ressources et en donnant toute l'aide possible sur le plan des ressources; et
(4) en assurant le suivi.

Les employés du Ministère sont encouragés à participer aux réunions et séances de consultation organisées par le secteur communautaire. Quand le Ministère est invité à participer à des consultations entreprises par le secteur communautaire, il offre la meilleure collaboration possible :
(1) en faisant clairement état de ses attentes;
(2) en respectant les calendriers établis;
(3) en aidant sur le plan des ressources si possible; et
(4) en participant au suivi si cela s'avère nécessaire.

Les consultations, officielles ou non, sur les questions d'intérêt mutuel et la création de groupes de travail mixtes sont encouragées à l'échelon national, régional, provincial, territorial et local.

**Les représentants du gouvernement ont souligné l'importance d'obtenir des conseils des ONG de manière officielle et non officielle, et pour ceux-ci d'emprunter de nombreuses voies, bureaucratiques et politiques, pour communiquer leurs idées. L'établissement d'un réseau à caractère non officiel semble préférable puisque le succès dépend souvent des personnalités. A l'heure actuelle, les bureaucrates ont besoin de suggestions créatives sur la façon d'en faire plus avec moins puisque leur objectif premier est de planifier dans les limites des contraintes imposées et d'essayer d'améliorer les programmes existants. Les suggestions pratiques de la part des ONG sur la façon d'améliorer les services existants seraient très utiles et amélioreraient les rapports entre les ONG et le gouvernement.**

**Les ONG se sont senti obligés d'accepter les principes mêmes des contraintes imposées par le gouvernement afin de pouvoir influer sur la planification, mais bon nombre de fonctionnaires avancent que les ONG travaillant dans le réseau social doivent présenter aux politiciens leurs propres valeurs afin de rétablir l'équilibre entre différentes perspectives sur les questions nationales. En d'autres termes, les groupes doivent présenter les valeurs auxquelles ils croient vraiment quand ils rencontrent des politiciens au lieu de leur dire ce qu'ils pensent que les politiciens veulent entendre.**

**Les ONG ont signalé qu'ils n'ont pas les ressources voulues pour consulter un large éventail de représentants du gouvernement et qu'ils désirent plutôt avoir recours à des voies de consultation précises qui soient ouvertes et efficaces. Les ONG font appel aux gouvernements pour négocier des processus de consultation permanents et pour les conseiller concernant les questions socio-économiques clés qui relèvent de plusieurs ministères.**

**The Social Policy Process in Canada**
*Institut de recherche sur les politiques publiques*

**EST-CE QUE LES ORIENTATIONS PRÉSENTÉES CI-DESSUS RÉPONDENT AUX EXIGENCES DU SECTEUR COMMUNAUTAIRE? DANS LA NÉGATIVE, QUELS SONT LES AUTRES BESOINS AUXQUELS IL FAUDRAIT RÉPONDRE?**

## II Échange d'information

Les réseaux du secteur communautaire sont d'importants canaux de diffusion de l'information et, lorsqu'il y a commun accord, sont utilisés à cette fin par le Ministère.

Il est possible pour les organismes communautaires d'avoir accès aux bases de données et aux services de bibliothèque du Ministère conformément aux textes législatifs et à la politique du gouvernement sur l'accès à l'information.

Des catalogues à jour des documents disponibles sur la politique, la recherche et les statistiques sont fournis aux organismes communautaires qui en font la demande et on veille à ce que le secteur communautaire ait facilement accès à ces documents en tenant à jour des listes de distribution ciblées.

Des stratégies particulières sont mises en place afin que des groupes communautaires éloignés puissent avoir accès à l'information voulue.

Les organismes communautaires sont encouragés à utiliser les centres d'information spécialisés du Ministère.

**EST-CE QUE CETTE ORIENTATION CONSTITUE LA MEILLEURE FAÇON POSSIBLE POUR LE MINISTÈRE DE PARTAGER DE L'INFORMATION AVEC LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE? DANS LA NÉGATIVE, QUE SUGGÉREZ-VOUS?**

## III Transfert de compétences et de connaissances

**"Bon nombre de gens s'imaginent penser alors qu'ils ne font que réorganiser leurs préjugés."**

William James

On encourage l'organisation conjointe d'ateliers, de colloques et de conférences qui fournissent l'occasion de mettre en commun des compétences et des connaissances à l'échelon international, national, provincial, territorial, régional et local.

On favorise les échanges ou les détachements de personnel entre le Ministère et le secteur communautaire afin d'aider à effectuer une tâche particulière quand un tel échange facilite la réalisation d'objectifs communs et qu'il n'y a aucun risque de conflit d'intérêt.

On juge utile de produire aussitôt que possible les comptes rendus des conférences parrainées ou organisées par le gouvernement ou le secteur communautaire afin de permettre la plus vaste diffusion possible des renseignements et des connaissances découlant de ces rencontres.

Les employés du Ministère sont fortement encouragés à assister ou à participer aux rencontres de formation, aux ateliers et aux conférences organisés par le secteur communautaire.

Le Ministère peut fournir de l'aide au secteur communautaire ou lui en demander pour atteindre les grands objectifs du gouvernement tels l'égalité d'accès à l'emploi, le bilinguisme, la sécurité d'emploi des minorités et d'autres groupes.

**LES MOYENS PROPOSÉS POUR LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES ET DE CONNAISSANCES SONT-ILS SUFFISANTS?**

**EXISTE-T-IL D'AUTRES MOYENS QUE LE MINISTÈRE ET LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE AURAIENT INTÉRÊT À UTILISER?**

**" Les sources de financement et l'importance des budgets influent sur la nature et le rôle de la participation des ONG à l'élaboration de politiques publiques. De nombreux organismes communautaires qui dépendent du financement et de l'appui du gouvernement se trouvent éventuellement dans une situation de conflit s'ils veulent influencer les choix du gouvernement en matière de politiques ou de programmes. On constate que dans le processus de politique sociale, les secteurs des affaires et de la main-d'oeuvre ont une position privilégiée puisqu'ils jouissent de l'indépendance financière voulue pour poursuivre des recherches et défendre leurs intérêts.**

**La privatisation croissante des services sociaux a un effet direct sur la façon dont les organismes communautaires et les entreprises qui fournissent des services à contrat influeront sur la politique sociale à l'avenir; on craint de plus en plus que les organisations contractantes n'osent plus s'exprimer librement, en public ou en privé, sur des questions mettant en cause le gouvernement. "**

**Social Policy Process in Canada**
*Institut de recherche sur les politiques publiques*

## IV Ressources

Le Ministère fournit les ressources financières et matérielles suivantes :

a) le financement de soutien;
b) les contributions à des projets;
c) les contrats accordés sur honoraires; et
d) d'autres formes d'appui matériel.

### a. Financement de soutien

Le Ministère estime que les organismes nationaux de bénévolat facilitent la mise sur pied et le renforcement d'organismes communautaires locaux; ils fournissent au Ministère un réseau efficace de consultation et ils sont bien placés pour innover dans les domaines qui touchent à la compétence du Ministère.

Le Ministère et le gouvernement reconnaissent que les organismes communautaires oeuvrant dans des domaines reliés à la prévention du crime et des services policiers et correctionnels n'obtiendront qu'un financement limité de la part de sources privées étant donné la nature de leur travail. Par conséquent, **le but du programme de financement de soutien est d'assurer un financement stable et prévisible aux organismes nationaux de bénévolat afin qu'ils conservent leur structure nationale et qu'ils subviennent à leurs dépenses d'exploitation de base nécessaires à la réalisation de leurs objectifs**. Le financement doit donc aider à supporter le coût de base du fonctionnement d'un organisme national de bénévolat, y compris les salaires et les avantages sociaux, le loyer, le téléphone, les frais postaux et autres dépenses de fonctionnement, les frais de voyage des employés et des membres du conseil d'administration, etc. Le financement de base doit permettre à l'organisme d'exécuter ses principales tâches de longue haleine.

Les organismes qui, pour fonctionner, ont besoin de réseaux d'organismes affiliés peuvent légitimement inscrire dans leurs activités de base l'appui accordé à ces réseaux. Il peut s'agir d'appui courant, d'aide offerte à un organisme local en difficulté ou de la création d'un nouvel organisme membre.

Étant donné que le but du programme est d'assurer un financement stable et prévisible, les subventions sont généralement approuvées pour une période de cinq ans et assujetties chaque année à une confirmation du Parlement, et les contributions peuvent être versées pour plusieurs périodes consécutives d'un an.

L'organisme national de bénévolat peut constituer un bureau central ou un groupe de coordination; il peut comprendre des membres à différents échelons, régional, provincial, territorial et local; l'organisme national et les membres peuvent être unis par un réseau assez libre ou par un cadre organisationnel rigide. L'important est que les membres et l'organisme national soient liés par un même mandat et par les mêmes objectifs généraux.

Un organisme peut exister uniquement à l'échelon local, régional, provincial ou territorial et représenter tout de même un groupe de personnes ou des préoccupations qui revêtent un intérêt national et qui n'ont pas d'autres représentants. Dans de tels cas, il pourrait convenir d'assurer un financement de soutien en vertu du présent programme.

Le financement de soutien peut prendre deux formes : subventions et contributions de soutien.

**Critères d'admissibilité à une subvention***

Les requérants doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1. Il doit s'agir d'un organisme communautaire national enregistré en tant qu'organisme de bienfaisance à but non lucratif et constitué en société en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

   En général, ce programme s'applique aux organismes de bienfaisance à but non lucratif enregistrés comme tels auprès de Revenu Canada - Impôt en vertu de l'alinéa 110(8)c), tels qu'ils sont définis au paragraphe 149.1(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qui sont constitués en société conformément à la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Toutefois, dans certains cas, on peut renoncer à la condition d'enregistrement ou de constitution en société en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

   Un organisme communautaire qui est en voie de devenir un organisme national ou qui s'intéresse à des questions ou des groupes auxquels ne s'intéresse aucun organisme national peut être pris en considération pour une subvention. Dans de tels cas, on peut ne pas exiger la constitution en société.

2. Les objectifs et les activités de l'organisme sont liés au mandat du Ministère.

3. L'organisme est doté d'un conseil d'administration.

4. L'organisme possède des mécanismes de contrôle internes.

5. L'organisme est bien établi et jouit d'une grande crédibilité.

   Les subventions ne sont pas assujetties à l'obligation de rendre compte, ce qui indique que l'on reconnaît l'indépendance d'organismes communautaires qui ont fait preuve de stabilité et de crédibilité. Elles témoignent du fait que le Parlement appuie et approuve leurs réalisations et leur façon de servir la collectivité.

6. L'organisme est capable normalement d'obtenir au moins 25 % de son financement de base auprès de sources autres que le gouvernement fédéral.

   Bien qu'il soit difficile pour les organismes nationaux de bénévolat d'obtenir des fonds auprès d'autres sources, on estime qu'ils deviennent plus forts et plus indépendants au fur et à mesure qu'ils

* Une **subvention** est un paiement de transfert inconditionnel versé à un bénéficiaire qui peut en contrepartie fournir au gouvernement des biens ou des services. Aucune entente officielle ne régit l'utilisation d'une subvention et aucune vérification n'est requise. Toutefois, le Ministère établit des critères d'admissibilité à une subvention. Les subventions sont habituellement assujetties à une approbation de principe pour une période de cinq ans.

augmentent leur financement non gouvernemental. Un organisme peut demander de faire exception à ce critère en vertu de circonstances particulières.

7. Il est clair que l'organisme est représentatif et visible.

8. L'organisme travaille à la réalisation de ses objectifs au moyen de stratégies et d'activités acceptables dans une société libre et démocratique.

   Par ce critère, le gouvernement reconnaît que les organismes bénévoles ne doivent pas être pénalisés en matière de financement s'ils favorisent ou proposent des moyens ou des mécanismes différents pour atteindre des objectifs communs.

9. L'organisme consent à fournir au Ministère l'information demandée en vertu de la politique du gouvernement sur les subventions.

**Critères d'admissibilité aux contributions de soutien***

Les requérants doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1. Il doit s'agir d'un organisme national de bénévolat, d'une coalition d'organismes nationaux, ou d'une organisation qui est en voie de devenir un organisme national de bénévolat.

   Comme pour les subventions, on exige habituellement que l'organisme soit enregistré en tant que société de bienfaisance à but non lucratif auprès de Revenu Canada-Impôt et constitué en société en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*. On peut accepter dans certains cas des exceptions aux conditions d'enregistrement ou de constitution en société. Les coalitions par exemple peuvent être prises en considération en vertu de ce programme.

   Un organisme qui n'est pas établi à l'échelle nationale, mais qui s'intéresse à des questions ou à des groupes qui ne sont pas représentés par un organisme national de bénévolat peut être pris en considération pour une contribution de soutien.

2. Les objectifs et les activités de l'organisme sont reliés au mandat du Ministère.

3. L'organisme est doté d'un conseil d'administration ou d'une équipe de direction.

   Les coalitions par exemple peuvent être dirigées par un comité de représentants d'autres organismes communautaires au lieu d'un conseil d'administration.

4. L'organisme possède des mécanismes de contrôle internes.

5. L'organisme est bien établi mais ne s'intéresse que depuis peu aux secteurs des services correctionnels ou policiers, ou se trouve dans un état de développement qui indique sa stabilité et sa crédibilité croissante.

* Une **contribution de soutien** est un paiement de transfert conditionnel versé à un bénéficiaire qui peut en contrepartie fournir au gouvernement des biens ou des services et est assujetti à la vérification.

Les conditions du paiement sont précisées dans un accord de contribution. L'accord est un engagement qui intervient entre le Ministère et le bénéficiaire éventuel et qui décrit les obligations des deux parties et les conditions du paiement.

Des contributions de soutien pourraient être versées pendant quelques années [2 ou 3 ans] afin d'aider un organisme à s'étendre à l'échelle nationale ou à solidifier sa participation dans les domaines relevant du ministère du Solliciteur général.

6. L'organisme est capable normalement d'obtenir au moins 25 % de son financement de base auprès de sources autres que le gouvernement fédéral.

   Bien qu'il soit difficile pour les organismes nationaux de bénévolat d'obtenir des fonds auprès d'autres sources, on estime qu'ils deviennent plus forts et plus indépendants au fur et à mesure qu'ils augmentent leur financement non gouvernemental. Un organisme peut demander de faire exception à ce critère en vertu de circonstances particulières.

7. Il est clair que l'organisme est ou est en train de devenir visible et représentatif.

8. L'organisme travaille à la réalisation de ses objectifs au moyen de stratégies et d'activités acceptables dans une société libre et démocratique.

   Par ce critère, le gouvernement reconnaît que les organismes bénévoles ne doivent pas être pénalisés en matière de financement s'ils favorisent ou proposent des moyens ou des mécanismes différents pour atteindre des objectifs communs.

9. L'organisme consent à donner au Ministère le droit de procéder à une vérification afin de s'assurer que la contribution est utilisée conformément à l'accord afférent.

**ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LE PROGRAMME DE FINANCEMENT DE SOUTIEN? DANS LA NÉGATIVE, DONNEZ VOS COMMENTAIRES.**

**ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AUX SUBVENTIONS ET AUX CONTRIBUTIONS DE SOUTIEN?**

**COMMENT LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES QUI REÇOIVENT UN FINANCEMENT DE SOUTIEN PEUVENT-ILS CONSERVER LEUR INDÉPENDANCE ET RESTER TOUT D'ABORD RESPONSABLES DEVANT LEURS MEMBRES?**

**b. Contributions à des projets (Secrétariat)**

Ces contributions servent à soutenir les initiatives qui aident le Ministère à atteindre ses objectifs.

Le Ministère accorde des contributions à des projets de recherche, à des projets pilotes, à des projets de mise en oeuvre, à des ateliers, à des conférences, à des rencontres de formation et à d'autres activités qui répondent aux critères énoncés. Étant donné que les organismes communautaires constituent un terrain vaste et important où peuvent se dérouler expériences, recherches et mises en oeuvre de modèles innovateurs, une importante partie du montant total consacré chaque année aux contributions est destinée à des projets lancés ou en grande partie réalisés par les organismes communautaires agissant à l'échelon national, régional, provincial ou local ou à divers niveaux à la fois.

**Critères de sélection d'un projet**

1. Le projet doit être innovateur.
2. Le projet doit aller dans le sens des objectifs du Ministère et respecter les priorités établies annuellement.
3. Le projet doit être élaboré de concert avec un organisme fédéral, provincial, municipal et/ou communautaire qui se consacre à la réalisation d'objectifs semblables.
4. Le projet doit être réalisé dans une courte période ne dépassant pas trois ans.
5. Le projet doit être pourvu d'un plan de développement et être hautement susceptible d'obtenir l'appui local afin de pouvoir se poursuivre une fois que la phase de consultation, de formation ou d'expérimentation sera terminée.
6. Le projet, pour avoir priorité, doit faire appel à la participation des citoyens aux politiques et aux services.
7. Le projet doit être élaboré de manière systématique avec document à l'appui et sa contribution éventuelle au système de justice pénale doit être évaluée ou contrôlée.

**QUE PENSEZ-VOUS DU PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS À DES PROJETS ET DES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ?**

### c. Contrats accordés sur honoraires

Ces contrats servent à l'achat de services professionnels et techniques. Lorsqu'il s'agit de contrats pour des services reliés aux objectifs de justice sociale du Ministère, le secteur communautaire est considéré en premier lieu.

**" Le ministère du Solliciteur général reconnaît et accepte que les centres résidentiels communautaires exploités par le secteur privé jouent un rôle essentiel dans le système de justice pénale au Canada. Il reconnaît en outre que pour certains délinquants , les CRC offrent effectivement une solution de rechange viable aux formes habituelles d'incarcération.**

**Il s'ensuit que le ministère du Solliciteur général, de concert avec les gouvernements provinciaux et les organismes du secteur privé, appuiera le fonctionnement et l'expansion d'un large éventail de CRC, permettant de traiter dans la collectivité des délinquants éventuels et d'autres personnes déclarées coupables d'infractions moins graves."**

*Énoncé de politique adopté par le ministère du Solliciteur général, décembre 1974*

**QUELS AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS PRÉSENTENT L'ACHAT, PAR LE MINISTÈRE, DE SERVICES AUPRÈS DU SECTEUR COMMUNAUTAIRE AU MOYEN DE CONTRATS ACCORDÉS SUR HONORAIRES?**

**À VOTRE AVIS, QUELS SERVICES SE PRÊTENT LE MIEUX À UN ACHAT PAR LE MINISTÈRE AU MOYEN D'UN CONTRAT ACCORDÉ SUR HONORAIRES?**

**À VOTRE AVIS, FAUT-IL TENIR UN GRAND DÉBAT SUR LA PRIVATISATION DES SERVICES ASSOCIÉS AU MANDAT DU MINISTÈRE?**

### d. Autres formes d'appui matériel

Les organismes communautaires peuvent recevoir d'autres formes d'appui matériel, tel l'accès à des salles de conférences, des lignes téléphoniques, des bureaux, la participation subventionnée à des colloques ou ateliers, lorsqu'une telle aide sert à atteindre des objectifs communs.

**AVEZ-VOUS D'AUTRES SUGGESTIONS EN MATIÈRE D'APPUI AUTRE QUE FINANCIER?**

## V Obligation de rendre compte

Lorsqu'ils élaborent ou appliquent les mesures de contrôle qu'exige la bonne gestion des fonds publics, les représentants du Ministère veillent à trouver des mesures et des systèmes qui n'imposent pas un fardeau inutile aux organismes communautaires.

Chaque fois que c'est possible, ces mesures sont mises au point par le gouvernement de concert avec les organismes communautaires et les autres niveaux de gouvernement en cause. On encourage la coordination entre toutes les parties afin d'éviter le chevauchement ou le double emploi.

Pour les besoins de la mise en oeuvre de certaines conditions nécessaires pour assurer la prestation uniforme des services, on tient compte des exigences des organismes communautaires qui sont tout d'abord responsables devant leurs membres et leurs collectivités.

Le Ministère propose, de concert avec le secteur communautaire, des activités de formation et de perfectionnement des capacités en matière de gestion de programmes et de techniques d'évaluation.

Les organismes communautaires doivent rendre compte à leurs membres et à leurs collectivités dans le cours normal de leurs activités. Toutefois, le Ministère peut exiger des vérifications et d'autres mesures conformément aux principes de gestion des fonds publics.

**ÊTES-VOUS SATISFAIT DE CETTE ORIENTATION SUR L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ? VEUILLEZ DONNER VOS COMMENTAIRES.**

# *Fondement de la politique proposée*

## APERÇU DU PASSÉ

Un examen rétrospectif du rôle qu'a joué le secteur communautaire dans le secteur de la justice pénale aide à comprendre comment il en est venu à s'engager dans les services correctionnels et policiers et quel est son potentiel pour l'avenir.

Il est malheureux qu'il n'existe aucun document écrit attestant le rôle que la Gendarmerie royale du Canada a joué, depuis sa mise sur pied en 1873 sous le nom de Police à cheval du Nord-Ouest, auprès de groupes communautaires par le soutien qu'elle leur a offert, par sa contribution à leur création et par la participation bénévole de ses membres à leurs activités. L'appui et l'aide de la police ont souvent joué un rôle essentiel dans la formation de mouvements de jeunesse, de groupes sportifs et d'autres organismes communautaires locaux visant à canaliser les énergies des jeunes et des adultes dans des activités licites.

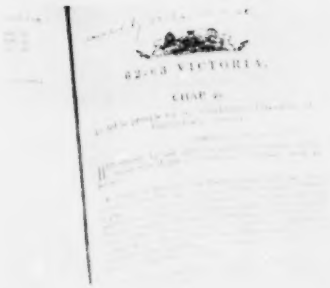
C'est seulement depuis les quinze dernières années que nous documentons et reconnaissons officiellement la contribution bénévole des policiers à des organismes de prévention du crime comme Parents-secours et Surveillance de quartier et qu'on reconnaît l'interdépendance de la police et des organismes communautaires engagés dans des domaines comme la lutte contre les drogues, la violence familiale et l'aide aux victimes.

On connaît mieux la relation entre le gouvernement et le secteur communautaire intéressé au domaine correctionnel. En 1867, un groupe de membres d'une association confessionnelle de Toronto décida d'apporter une aide spirituelle aux prisonniers incarcérés dans leur ville. Il commença donc à donner des cours d'instruction religieuse, le dimanche, à la prison. Ce petit groupe de personnes dévouées, qui prit après 1874 le nom de *Prisoners Aid Association of Toronto*, s'aperçut qu'il fallait plus qu'une aide spirituelle pour adoucir les souffrances qui sont le sort du prisonnier. Par conséquent, le soutien financier et l'aide accordée pour trouver du travail devaient bientôt faire partie des tâches essentielles de l'association. En 1892, l'association d'aide aux prisonniers de Montréal fournit les mêmes services, dans les deux langues, aux prisonniers du Québec. Ce groupe, organisé par l'Église anglicane, se fixait comme but: "...le retour à une vie honnête des infracteurs, leur bien-être après leur libération; la défense de leurs intérêts devant les tribunaux; la prévention du crime et la réforme des prisons" ("Discussion", Service canadien des pénitenciers, vol. 3, no 3, sept. 1975).

Au début, le public manifesta peu d'enthousiasme pour ces efforts, mais l'association n'en continua pas moins son travail et, dans les années 20, on observe des signes d'une préoccupation croissante à l'égard de la condition misérable des prisonniers et un intérêt suffisant pour entraîner la création de groupes de bénévoles dans plusieurs autres villes. Le groupe formé en Colombie-Britannique sous la direction du révérend J.D. Hobden fut le premier à employer le nom de "John Howard Society".

**" En confiant à la police la pleine responsabilité du maintien de l'ordre, de la prévention du crime et de l'arrestation des criminels, un fardeau trop important est imposé à un trop petit nombre de personnes. La police ne peut qu'aider les membres de la collectivité à assurer le maintien de l'ordre, rien de plus."**

George Kelling, tiré de
**Bank Robberies and Stolen Bikes,** *1986*



Le rôle joué par les groupes d'aide aux prisonniers était estimé par le gouvernement de l'époque, car ceux-ci étaient les seuls à se préoccuper des prisonniers et de leurs familles. Toutefois, le gouvernement, assumant des responsabilités croissantes à l'égard des infracteurs, commença à mettre sur pied des services analogues à ceux qu'offraient les organismes communautaires. En 1938, la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada présenta son rapport. Celui-ci recommandait notamment que les sociétés d'aide aux prisonniers coordonnent leurs services avec ceux du gouvernement.

Même si le gouvernement s'engageait activement dans le traitement des détenus en sus de leur garde au sens strict, l'action bénévole dans le domaine correctionnel a connu une expansion considérable après la Seconde Guerre mondiale. Sa croissance continue fut stimulée par les subventions annuelles accordées par le ministère de la Justice et par les gouvernements provinciaux. Les premières subventions a des agences postpénales furent octroyées en 1953 par le Service des pardons pour la surveillance des détenus libérés en exécution de la *Loi sur les libérations conditionnelles (Ticket of Leave Act)*. Cet encouragement donné au développement des services destinés à assurer le bien-être des infracteurs s'inscrivait dans un changement d'attitude des Canadiens à leur égard.

Parmi les événements qui ont marqué cette évolution, citons la création, en 1944, d'un service de prévention de la délinquance et de la criminalité par le Conseil canadien du bien-être et, en 1957, le premier atelier protégé de l'Armée du Salut destiné aux prisonniers libérés, à Montréal. Au début, la surveillance des libérés conditionnels était assurée par le secteur communautaire. Mais peu après l'adoption de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* en 1959, les représentants gouvernementaux ont eu tendance à mettre l'accent sur la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'individu libéré conditionnellement.

Par conséquent," le partnership a commencé à manifester certains signes de tension" (rapport du Groupe de travail sur *La participation communautaire dans le domaine de la justice pénale*, p. 21 ). Entre 1954 et 1958, l'Association pénale du Canada et la Division du crime et de la délinquance du Conseil canadien du bien-être se sont alliés pour fonder la Société canadienne de criminologie. A la même époque, le secteur communautaire a organisé deux conférences nationales réunissant des représentants du gouvernement fédéral et des provinces et du secteur communautaire.

Au début des années 70, la tendance qu'avait le gouvernement à assumer la responsabilité directe du bien-être des citoyens, tendance qui l'avait conduit à assurer l'accès universel aux programmes de soins médicaux et d'assistance, avait pleinement gagné le secteur correctionnel. Cependant, le secteur communautaire a continué d'accroître sa participation dans le domaine correctionnel, particulièrement dans le secteur des services résidentiels pour les délinquants. Le rapport du Groupe de travail sur les centres résidentiels communautaires, présenté au Solliciteur général en septembre 1972, préconisait une forte croissance des CRC en tant que solution de rechange importante aux formes traditionnelles d'incarcération. Par conséquent, les années 70 ont été marquées par

un important accroissement des services résidentiels communautaires offerts aux délinquants et par la spécialisation des services destinés à répondre aux besoins de groupes spéciaux comme les autochtones, les femmes et les délinquants atteints de troubles mentaux. Cette évolution était principalement attribuable, d'une part, aux initiatives du secteur communautaire et, d'autre part, aux fonds gouvernementaux qui étaient disponibles.

Le Ministère avait aussi pour objectif au début des années 70 de partager à part égale avec le secteur communautaire la surveillance des libérés conditionnels. Cet objectif n'a jamais été pleinement atteint, notamment à cause de l'adoption par le Parlement de la libération sous surveillance obligatoire qui créait une catégorie d'infracteurs plus dangereux que l'on jugeait devoir confier seulement aux fonctionnaires.

A la fin des années 70, de nombreuses solutions de rechange à l'incarcération ont été mises en oeuvre par les provinces en association avec le secteur communautaire. En outre, les juges avaient à leur disposition plusieurs possibilités : programmes de déjudiciarisation, de restitution, de médiation et de solutions de rechange à l'amende.

Le gouvernement encourageait l'émergence de groupes d'entraide dont les services étaient peu coûteux et qui incitaient les particuliers à compter les uns sur les autres plutôt que sur les institutions. D'un autre côte, la prolifération de groupes d'intérêt organisés qui commentaient ouvertement les politiques sociales et économiques du gouvernement était souvent jugée plus ennuyeuse; néanmoins, certains, au sein du gouvernement comme à l'extérieur de celui-ci, ont vu dans l'apparition de ces groupes d'intérêt l'indice d'une maturité de la démocratie au Canada et une réaction normale à une bureaucratie souvent frustrante.

Dans les années 80, on constate qu'en dépit des contraintes budgétaires gouvernementales qui ont gravement atteint le secteur communautaire dans certaines parties du pays, il y a une expansion des activités de celui-ci dans les domaines liés à la protection contre le crime et l'aide aux victimes. Grâce à l'appui communautaire, des groupes comme la Surveillance de quartier, Enfant-retour, Parents-secours et Plaidoyer Victimes connaissent une croissance rapide.

Les services destinés aux femmes ayant des démêlés avec la justice se sont aussi améliorés depuis le début des années 80 grâce en grande partie au lobbying effectué par les groupes de femmes, particulièrement l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

La présente décennie est aussi caractérisée par la nouvelle forme que prend le lobbying effectué par le secteur communautaire; il devient plus organisé et il franchit maintenant les limites qui ont toujours séparé les différents secteurs de la justice sociale.

En outre, l'adoption de la *Loi sur les jeunes contrevenants* a donné beaucoup plus d'ampleur aux solutions de rechange communautaires offertes aux jeunes.

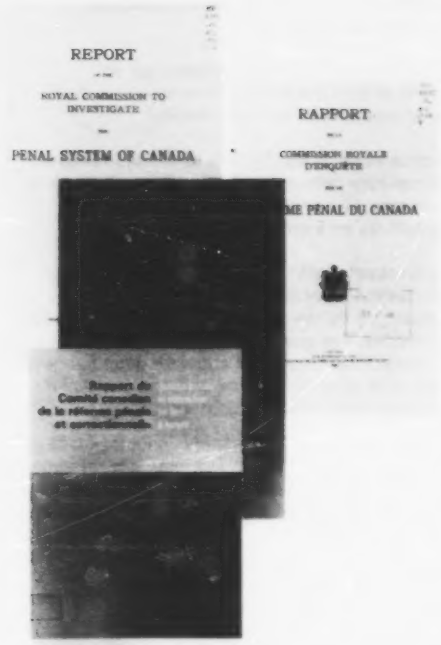
**" Pour moi, l'essentiel, c'est la participation volontaire de particuliers à des causes, à des efforts ou à des activités, choisis volontairement pour améliorer la qualité de la vie humaine ou animale.**

**J'estime que l'activité bénévole est un thermomètre qui permet de mesurer la santé de la démocratie de notre société.**

**À mon sens, le bénévolat comporte le respect de certains principes : la dignité et la diversité humaine, l'humanisme, l'égalité de tous, la beauté qu'on trouve dans les différences.**

**Le bénévolat offre beaucoup à ceux qui le pratiquent : l'occasion d'apprendre la vie durant, de donner et de partager des idées, des aptitudes, des connaissances et des services, la possibilité d'agir et d'apporter des changements, d'offrir aux autres un large éventail de services toujours plus complets."**

*Tiré de commentaires faits par* Eva Schindler-Rainman *à la cérémonie d'ouverture de la Conférence nationale sur le bénévolat du AVA , à Milwaukee, octobre 1983.*




## RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS GOUVERNEMENTAUX

La Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada, mieux connue sous le nom de "Commission Archambault", recommandait, à l'issue de ses travaux en 1938: "... la collaboration entre les institutions de l'État et les associations bénévoles en vue de la prévention du crime, y compris les délits juvéniles (sic) et l'assistance aux prisonniers libérés".

En 1956, le Comité constitué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada (Comité Fauteux) faisait remarquer que, grâce au recours à des organismes d'assistance postpénale, le Service des pardons avait pu s'adjoindre des travailleurs sociaux ayant une solide formation. Le Comité proposait d'augmenter les subventions gouvernementales qui reconnaissent l'apport unique et précieux des organismes communautaires, et d'instaurer un régime consistant à facturer au gouvernement les services fournis aux libérés conditionnels, ce qui s'ajouterait aux subventions destinées à l'administration et à la rémunération des auxiliaires professionnels.

Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (Comité Ouimet, 1969) soulignait tout au long de son rapport qu'il était nécessaire que les citoyens comprennent les problèmes liés à la criminalité et aux services correctionnels et participent directement à ces services. Il recommandait en outre que "la politique des organismes gouvernementaux soit d'encourager la participation du public au travail correctionnel". De l'avis du Comité, il était "très important que les organismes bénévoles conservent leur rôle de catalyseurs de la participation du monde extérieur au processus correctionnel tout en continuant de fournir une source parallèle d'opinions sur la planification gouvernementale de la correction".

Le Comité Ouimet estimait que c'est par l'intermédiaire d'activités touchant l'information du public, la participation du citoyen, l'action sociale et les services directs aux délinquants que les organismes communautaires pourraient le mieux jouer leur rôle. Les services directs comprendraient les services offerts au cours des audiences des tribunaux, les services dispensés en prison, la surveillance des libérés conditionnels, l'assistance postpénale sur demande, les relations avec la famille du délinquant et le logement.

En 1972, le Groupe de travail sur les centres résidentiels communautaires signalait qu'au Canada, plus de 200 CRC accueillaient des ex-détenus adultes et offraient une grande variété de traitements. Il proposait une série de principes et de recommandations sur lesquels devait s'appuyer la politique gouvernementale de développement des CRC.

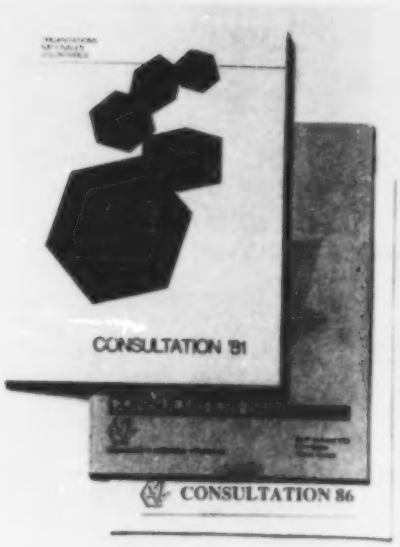
En 1976, le Secrétariat d'État rendait public un rapport commandé en 1974 et intitulé *Gens d'action*. Le Conseil consultatif canadien de l'action volontaire avait été chargé d'étudier les relations entre le gouvernement et le secteur moderne à multiples facettes que constituent les organismes communautaires. Il fit 81 recommandations et souligna la nécessité d'élaborer une politique fédérale sur l'action bénévole. Il soutenait fortement que les organismes communautaires avaient un rôle à jouer en matière de défense des intérêts et

d'élaboration des politiques. Ces rapports ont largement influencé les opinions sur l'action bénévole, mais les recommandations n'ont pas été mises en oeuvre au cours de la décennie suivante qui a été plus difficile sur le plan économique. Dans le discours du trône d'octobre 1986, le gouvernement s'est engagé de nouveau à appuyer l'action bénévole.

En 1977, le *Rapport du Groupe d'étude sur le rôle du secteur privé dans le domaine de la justice pénale* (Rapport Sauvé), commandé par le Comité permanent des sous-ministres responsables des services de correction au Canada, sur la recommandation du Solliciteur général, proposait que la prestation de services constitue le principal rôle du secteur privé, qu'on appelle couramment aujourd'hui le secteur communautaire. Il soulignait l'importance de la collaboration entre celui-ci et le gouvernement. Ce rapport reconnaissait également que les organismes communautaires avaient un rôle à jouer dans la défense des intérêts des "... particuliers ou groupes faisant face aux contraintes de la justice pénale". Il ajoutait que ces organismes pouvaient en outre être utiles en mobilisant les citoyens, en aidant le gouvernement à établir les priorités et à prévenir le crime, en faisant une analyse critique des initiatives gouvernementales et en mettant en oeuvre des programmes visant à éduquer le public. Enfin, le rapport recommandait d'accroître le financement et préconisait l'octroi de subventions "de soutien" ou "de base" afin de fournir à long terme une assise financière sûre aux organismes communautaires.

En 1985, le Groupe de travail gouvernemental chargé de l'examen des programmes appuyait sans réserve le programme de financement de base du Ministère :

> "De l'avis du Groupe d'étude, étant donné le rôle national du gouvernement fédéral dans le cadre du système de justice, le programme constitue une activité appropriée au plan de la compétence sans faire double emploi avec d'autres programmes. La présence d'un secteur bénévole stable et bien organisé entraîne les avantages suivants : services, élaboration et prestation, possibilités d'essais, canaux de diffusion des résultats, communication entre le gouvernement et les citoyens, définition des questions de justice pénale et sensibilisation du public à celles-ci. Il faut aussi ajouter que l'absence des services fournis actuellement par des organismes bénévoles entraînerait une détérioration du fonctionnement du système de justice pénale (et c'est alors la société en général qui en souffrirait) ou forcerait l'État à fournir ses services directement, à un coût probablement plus élevé.
>
> Le Groupe d'étude estime que le programme fournit au Ministère, eu égard aux objets et aux activités de ce dernier, une base solide pour ses relations avec le secteur bénévole ainsi qu'une aide directe dans le rôle qu'il joue en matière de recherche et d'élaboration de politiques."




**"Nous croyons qu'un climat de partnership plus grand et plus sincère entre les responsables de l'administration gouvernementale et ceux de l'intervention communautaire pourra concrétiser les espoirs d'une justice sociale accrue, d'une efficacité plus grande de nos diverses structures et institutions; un climat de PARTNERSHIP pourrait également assurer l'imagination et la sérénité nécessaires afin de modifier et/ou remplacer les structures désuètes lorsque nécessaire".**

*Adopté par l'Association des services de réhabilitation sociale*
*3 décembre 1986*

## RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS DU SECTEUR COMMUNAUTAIRE

Depuis ses débuts, la Coalition des organisations nationales volontaires s'intéresse à la question des relations entre le secteur communautaire et le gouvernement. Un des thèmes majeurs de la consultation de 1981 était: les relations de travail plus efficaces entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole. La Coalition a proposé des principes et des éléments de politique qui ont pu être élaborés grâce à un dialogue constant entre ses membres et le Secrétariat d'État qui est responsable de l'action bénévole.

En 1984, tout en continuant de se préoccuper des relations entre le gouvernement et le secteur communautaire, la Coalition décidait de se pencher sur ses liens avec le secteur des entreprises, les médias et les travailleurs. Les résultats de deux études sur la contribution économique du secteur communautaire lui ont fourni de solides arguments en faveur d'une pleine reconnaissance de son importance au sein de la société canadienne. En 1986, les participants à la consultation de la Coalition ont entendu le premier ministre s'engager à consolider les liens entre le gouvernement fédéral et le secteur communautaire. Pour la Coalition, cette déclaration représentait un important pas en avant, qu'elle devait en grande partie à ses membres qui avaient persisté à inclure les relations gouvernement-secteur communautaire au nombre de leurs priorités.

En décembre 1986, un des organismes nationaux de bénévolat oeuvrant en justice pénale, l'Association des services de réhabilitation sociale, adoptait une politique sur les rapports entre les gouvernements et les groupes communautaires agissant dans le domaine de la justice pénale. Intitulée "le partnership", cette politique montrait clairement que le type de relation souhaité par le secteur communautaire se rapprochait sensiblement de la politique envisagée par le Ministère.

Le compte rendu d'une conférence organisée par Centraide (section du Grand Toronto), qui se tenait en juin 1986, nous donne un bon aperçu de ce qu'est le bénévolat aujourd'hui. D'après les 14 exposés présentés à cette conférence, il est indubitable que le gouvernement et le secteur communautaire doivent traiter ensemble les questions du financement, de la privatisation, des relations de travail et de la coopération en matière de politique sociale.

## TENDANCES ACTUELLES

La relation entre le ministère du Solliciteur général et les organismes communautaires se situe dans un vaste contexte socio-économique. Un coup d'oeil sur certaines des tendances influant sur cette relation aide à comprendre les possibilités et les limites de la politique proposée. La liste n'est pas exhaustive et ne décrit pas les tendances plus profondes qui se font sentir dans tous les secteurs de la société canadienne, par exemple l'évolution des droits de la personne, l'attitude changeante du public à l'égard de la criminalité et des peines imposées, l'évolution de la criminalité et les importantes initiatives gouvernementales en matière de réforme du droit pénal. Les tendances décrites ci-après sont celles qui sont directement liées au projet de politique.

## Programme gouvernemental dans le domaine de la justice sociale

Dans le discours du trône prononcé à l'automne de 1986, le gouvernement a pris plusieurs engagements : atténuer les souffrances des femmes battues, établir une stratégie pour combattre le problème de la drogue, prendre des mesures efficaces pour réprimer l'exploitation sexuelle des enfants et contrer le problème des enfants disparus, fixer des objectifs pour réduire le nombre de sans-travail, notamment chez les immigrantes et les jeunes, et, de concert avec des organismes communautaires, élaborer des mesures permettant aux Canadiens d'acquérir le degré d'alphabétisme nécessaire pour pouvoir participer pleinement à la vie d'une société avancée. Comme c'est le cas pour d'autres ministères, ces aspects de la justice sociale touchent de près le mandat du Ministère.

À la suite du discours du trône et du discours du premier ministre devant les Organisations nationales volontaires en novembre 1986, le Secrétariat d'État a entrepris de concevoir à l'intention du gouvernement des moyens d'encourager et d'appuyer le développement de l'action bénévole au Canada.

**"Le secteur du bénévolat joue, depuis longtemps, un important rôle de conscientisation au Canada. C'est en grande partie grâce à l'action de groupes bénévoles que les Canadiens ont pris conscience des besoins des victimes d'actes criminels, du problème des pluies acides et du potentiel des personnes handicapées. Il est d'ailleurs encourageant de constater que les relations semblent devoir s'élargir et se renforcer."**

Allocution du très honorable Brian Mulroney
*devant la coalition des Organisations nationales volontaires, le 1er novembre 1986*

## Privatisation et provincialisation

Conformément à la politique gouvernementale de restrictions, tous les ministres doivent examiner les services et les produits dont ils sont responsables afin de voir si leur prestation ne serait pas mieux assurée par des organismes non gouvernementaux, à moindres frais, sans qu'il y ait violation du mandat public. La privatisation peut se faire de deux façons : soit que le gouvernement se "dessaisisse" d'un service donné, soit qu'il opte pour la sous-traitance. Les organismes et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général doivent évaluer les avantages de la privatisation de certains de leurs services en fonction d'autres priorités et obligations du gouvernement. Cette analyse est particulièrement délicate lorsqu'il s'agit de programmes se rapportant aux services policiers ou visant la réinsertion sociale des détenus.

Les gouvernements provinciaux, eux aussi confrontés à la nécessité de réduire les dépenses, ont élaboré des politiques de privatisation qui se répercutent sur ce même secteur communautaire avec lequel le Ministère entretient des rapports. Ensemble, la provincialisation et la privatisation peuvent avoir sur le secteur communautaire des effets secondaires imprévus.

Les organismes communautaires ont maintes fois indiqué publiquement qu'il fallait au plus tôt procéder à une analyse approfondie des conséquences que pourrait avoir la privatisation des fonctions traditionnelles de police et de correction, et appuyer sur des motifs rationnels la décision de confier tel ou tel type de service à des organismes à but non lucratif ou à des sociétés commerciales.

**" Selon notre opinion sur ce que devrait être le rôle du gouvernement dans la vie de ses citoyens, la privatisation nous apparaît soit comme une "érosion du filet de sécurité sociale" (Faid 1986, 8) ou comme une "revitalisation de l'esprit d'initiative du secteur communautaire" (Kinkaide 1985, 1)."**

Christa Fueler
*Privatization and Commercialization* tiré de
**A New Era for Voluntarism**

**"La prévention du crime dans nos collectivités doit devenir un aspect prioritaire de la planification et des activités des autorités locales. Elle consiste essentiellement à encourager les Canadiens à participer activement au maintien de la paix et de la sécurité dans leur localité.**

**Le problème de la criminalité ne peut être résolu par l'imposition de peines plus longues, par l'action des tribunaux ni par une intervention accrue de la police. La meilleure façon d'y parvenir est de promouvoir une approche interministérielle, de mettre l'accent sur la prévention du crime, et de bien faire comprendre aux divers organismes gouvernementaux et communautaires ainsi qu'au public que c'est leur responsabilité.**

**Par sa nature, la prévention du crime doit mettre à contribution tous les secteurs de la collectivité, tous les ordres de gouvernement, toutes les sphères de l'entreprise privée et tous les citoyens sans exception."**

**Groupe d'étude sur la prévention du crime**
*Fédération canadienne des municipalités (1986)*

## Rôle accru des municipalités dans le domaine social

Le fait que les municipalités se montrent disposées à assurer elles-mêmes la sécurité de leurs villes et des alentours, comme en témoignent les recommandations du Groupe d'étude sur la prévention du crime de la Fédération canadienne des municipalités, ouvre de nouvelles possibilités quant à la participation des organismes commmunautaires aux activités des services policiers et correctionnels. Le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle important en établissant une politique qui appuie la coopération entre les municipalités et ces organismes.

## Peur du crime

On constate que le crime inspire à la population une peur qui semble exagérée si l'on en juge par les statistiques officielles sur les crimes violents. Ces craintes tiennent peut-être à des perceptions fausses et à l'ignorance de la population en ce qui concerne le crime, les services de police et les services correctionnels. Les organismes communautaires peuvent contribuer à les réduire en stimulant l'intérêt et la participation des citoyens et en les informant.

## Coût croissant de l'incarcération

L'augmentation récente de la population carcérale pose de graves problèmes aux autorités. Le système de justice pénale doit faire face à la montée en flèche des coûts de l'incarcération tout en réagissant aux pressions en faveur de l'imposition de peines d'emprisonnement plus lourdes aux infracteurs violents. Le Groupe de travail chargé de la révision du droit correctionnel est en train d'examiner la possibilité de mettre en oeuvre des programmes communautaires pour les infracteurs non violents et de renforcer les programmes de counseling et de traitement dans les établissements. Le succès de ces initiatives et de l'application de solutions de rechange à l'emprisonnement dépendra, dans une large mesure, de l'existence d'organismes communautaires solides et actifs qui s'emploieront à examiner, à promouvoir et à élaborer bon nombre des programmes nécessaires.

## Les autochtones élèvent la voix

Dans le cadre des discussions concernant l'autonomie gouvernementale et les revendications foncières, les autochtones ont commencé à s'interroger sérieusement sur les raisons sous-jacentes de leur surreprésentation dans le système de justice pénale et à se demander pourquoi il y a un manque de mesures préventives, de solutions de rechange et de services postcarcéraux dans leurs collectivités. De plus en plus, ils insistent auprès du Solliciteur général, et d'autres ministres, pour disposer, dans la même mesure que les autres Canadiens, de services communautaires de justice pénale adaptés à leurs besoins et contrôlés par eux, qui soient de même qualité que les autres services de ce genre offerts au pays.

## Évolution du rôle de la police

Les organismes communautaires et le public s'intéressent de plus en plus aux questions de maintien de l'ordre, et particulièrement au concept de police communautaire qui pourrait, par exemple, atténuer certains des problèmes que connaissent les peuples autochtones en milieu rural comme en milieu urbain. Les services de police dans les communautés multiculturelles exigeront une attention accrue, car l'immigration se poursuit à un rythme soutenu en raison des pressions d'ordre économique et politique que subissent les habitants d'autres pays. Étant donné le caractère multi-ethnique de la population canadienne, la police doit mettre sur pied de bons mécanismes de communication avec les diverses communautés et organisations ethniques.

Parallèlement à cette prise de conscience grandissante à l'égard des questions de maintien de l'ordre, on observe un intérêt accru pour les services offerts par la police aux victimes d'actes criminels. Les organismes communautaires, notamment les nouveaux groupes d'aide aux victimes, peuvent fournir un appui substantiel aux initiatives policières dans ce domaine et vice versa. Mentionnons à cet égard les activités qui engagent conjointement le secteur communautaire et le Ministère dans les domaines des enfants disparus, de la lutte contre les drogues et de la violence familiale.

**"Nous sommes d'opinion que l'action policière jointe à l'action d'organismes spécialisés peut apporter une solution à la fois plus humaine et socialement plus avantageuse à plusieurs problèmes que nous recontrons quotidiennement."**

Roland Bourget
Directeur,
Service de police de la CUM
*Congrès de la Société de criminologie, avril 1986*

## Femmes ayant des démêlés avec la justice

Dans le domaine des femmes ayant des démêlés avec la justice, les progrès accomplis dans la prestation de services et l'élaboration de la politique sont dus largement aux efforts du secteur communautaire qui continue, de diverses façons, entre autres par l'entremise d'un comité consultatif conjoint, d'influencer activement le Ministère en ce qui concerne les programmes pour infractrices. Il est probable que la demande de services augmente et qu'on exige de profonds changements d'attitude dans les domaines liés au maintien de l'ordre et au processus correctionnel.

## Les organisations modernes et leur complexité

Il semble qu'aux niveaux fédéral et provincial on ait tendance à spécialiser les mandats des ministères suivant des champs de compétence clairement délimités. Par exemple, la récente redéfinition des rôles des ministères de la Justice et du Solliciteur général peut nécessiter certains ajustements de la part des organismes communautaires oeuvrant dans le domaine de la justice pénale. Prévention du crime, déjudiciarisation, solutions de rechange, aide aux victimes, maintien de l'ordre, poursuites, processus judiciaire, services correctionnels : voilà autant d'aspects dont s'occupent ces organismes. Avoir affaire à des gouvernements et à des services gouvernementaux différents pour des questions qui sont naturellement liées dans la vie de tous les jours exige beaucoup de temps et suscite souvent des frustrations.

**" Rien, aucune erreur, aucun crime, absolument rien ne répugne aussi totalement à Dieu que tout ce qui a un caractère officiel. Et pourquoi? Parce que ce qui est officiel est profondément impersonnel et constitue, de ce fait, la pire insulte qui puisse être faite à la personnalité."**

Soren Kierkegaard

**"N'oublions pas que le bénévolat donne également l'occasion de mettre à profit et d'harmoniser les dons et les talents latents des jeunes et des moins jeunes, bien portants, avec ou sans emploi et ce, d'une façon assez unique dans notre société. C'est pourquoi notre secteur joue un important rôle d'unification et de cimentation. Il réunit des personnes qui ne l'auraient peut-être jamais été autrement. Il abolit certaines barrières sociales et offre aux gens la chance de participer à des activités globales qui sont propices à l'épanouissement de sentiments de compréhension et de respect mutuels."**

Roger Clark
*The Changing World of Work* tiré de
**A New Era for Voluntarism**

## Croissance du secteur communautaire

Il n'y a pas loin de trente organismes nationaux de bénévolat oeuvrant dans le domaine de la justice pénale. Ces réseaux comprennent des centaines de divisions et d'organisations locales. Sans compter les centaines de groupes locaux et provinciaux qui ne sont rattachés à aucun organisme national.

Selon le *Répertoire des programmes de bénévolat au sein des services correctionnels*, publié en 1986, plus de 20 000 Canadiens participent actuellement à des programmes d'action bénévole, et ce, dans le seul secteur correctionnel; la quasi-totalité d'entre eux le font par l'intérmédiaire d'organismes communautaires. On croit qu'au moins un nombre égal de bénévoles consacrent une partie de leur temps et de leurs talents à la prévention du crime, sans oublier les 2 600 membres bénévoles des services auxiliaires de la GRC. Soit que ces bénévoles aient été recrutés directement par le gouvernement, soit qu'ils agissent au sein de groupes communautaires qui organisent leurs propres activités. Il y a de nombreuses raisons de penser que l'aide bénévole dans le domaine des services policiers et correctionnels continuera de s'accroître.

Le secteur communautaire se considère comme un collaborateur essentiel du gouvernement dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux liés au pluralisme, à la participation des citoyens et à d'autres valeurs importantes de la société canadienne. Récemment, la Coalition des organisations nationales volontaires a bien fait comprendre au gouvernement que les organismes communautaires, qui contribuent pour 6,4 milliards de dollars au produit national brut, représentent le quatrième secteur en importance au Canada, après le gouvernement, le milieu des entreprises et les travailleurs. Le secteur communautaire, qui comprend les organismes de charité enregistrés et les organismes communautaires sans but lucratif, compte plus de 100 000 groupes. La Coalition estime qu'un adulte canadien sur quatre accomplit une forme quelconque de travail bénévole.

La raison d'être des organismes communautaires est de contribuer à la qualité de la vie au Canada en maintenant une société fondée sur l'aide humanitaire, le partage et le soutien, en favorisant la diversité et la possibilité de choisir, en renforçant la vie communautaire et en prônant le changement au nom de l'ensemble de la société ou des groupes qui n'ont pas voix au chapitre. Ils se disent les protecteurs des intérêts de groupes particuliers auxquels souvent la majorité des Canadiens ne prête guère d'attention et qui sont donc négligés lorsque vient le temps d'élaborer des règles sociales et économiques. L'action bénévole peut constituer une des meilleures façons d'assurer que les intérêts et les problèmes de ces minorités sont pris en considération. Grâce à l'action bénévole, les gens peuvent apprendre concrètement à connaître les différences régionales, à comprendre les tensions qui existent entre certains groupes minoritaires et, peut-être, à créer personnellement des liens entre ces groupes.

### Formulation de conseils concernant les politiques dans une société pluraliste

Le secteur communautaire cherche vivement à influencer les politiques qui ont une incidence sur la qualité de la vie. Les services de police et les services correctionnels sont deux domaines clés qui influent sur la vie des Canadiens.

L'intérêt que manifestent les organismes communautaires pour ces domaines est attesté par leurs nombreuses comparutions devant les comités de la Chambre des communes ou du Sénat depuis le début de la 33e législature. Par exemple, les organismes nationaux de bénévolat, qui ont reçu des contributions de soutien du ministère du Solliciteur général, ont comparu à onze reprises devant ces comités pour exprimer leurs préoccupations ou pour appuyer des modifications législatives touchant le domaine correctionnel et les services publics.

**Que ce soit sur le plan individuel, racial ou social, aucun d'entre nous n'est complet, c'est-à-dire que personne ne possède tous les attributs positifs de l'humanité. Par conséquent, je ne suis pas un être humain complet avant d'avoir trouvé en mon frère africain, asiatique ou indonésien cet aspect de l'humanité qui manque en moi.**

Thomas Merton
**Seeds of Destruction**

### Le monde des affaires et l'action bénévole

En raison de l'intérêt croissant qu'ils manifestent pour la sécurité des collectivités, les intervenants du monde des affaires ont lancé certaines initiatives pour appuyer les organismes communautaires intéressés à la prévention du crime. D'une façon plus générale, on reconnaît de plus en plus la possibilité d'accroître le nombre d'initiatives entreprises conjointement ou le versement direct de fonds par les organismes à but lucratif aux organismes à but non lucratif au chapitre de la prestation de services visant à assurer le bien-être de groupes précis ou à contribuer à la qualité de la vie en général.

## INTERACTION ENTRE LE MINISTÈRE ET LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE

Une analyse descriptive des interactions des trois dernières années entre le Ministère et les organismes communautaires nous donne une image plus concrète de la nature et de l'importance des rapports qu'ils entretiennent. L'analyse descriptive préliminaire esquissée dans le présent document s'inspire largement d'entrevues tenues avec certains des principaux intervenants du gouvernement et des organismes communautaires. Les données recueillies portent sur quatre aspects qui montrent bien ces rapports : les mécanismes officiels de consultation, les consultations non officielles, les projets d'échange de connaissances techniques et le financement.

Une conclusion se dégage de cette étude préliminaire : la relation entre le Ministère et les organismes communautaires est loin de se limiter aux accords officiels de financement ou aux contrats d'achat de services. Elle déborde largement le cadre dans lequel le gouvernement et les représentants des organismes communautaires tiennent des consultations officielles sur des questions de principe en échangeant des rapports et des déclarations officielles. De telles activités font partie intégrante de ces relations, elles en constituent un élément essentiel, mais elles ne suffisent pas à rendre compte du nombre phénoménal d'activités non officielles que les personnes interrogées ont qualifié d'essentielles et de mutuellement profitables.

## Mécanismes officiels de consultation

Le Secrétariat du Ministère, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et la Gendarmerie royale du Canada consultent souvent les organismes communautaires. Par la diffusion d'ébauches de documents, par la participation aux travaux de comités permanents ou de groupes de travail spéciaux et par un apport direct des organismes nationaux de bénévolat à l'élaboration de politiques, l'information circule entre le gouvernement, le public et les organismes communautaires.

Au cours des trois dernières années, le gouvernement a demandé et obtenu des conseils sur des propositions visant à modifier la *Loi sur le casier judiciaire*, sur les documents de travail concernant la position canadienne au Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, sur les documents relatifs a la *Révision du droit correctionnel*, y compris *La philosophie correctionnelle* et le *Cadre pour la révision du droit correctionnel*, plusieurs énoncés de politiques sur des questions ayant trait aux services de police telles que la formation de l'agent de police en matière de sécurité et la révision du mandat du Comité consultatif sur les services préventifs de police. L'étude de l'application des lois fédérales (projet FLEUR) a été une autre initiative importante pour laquelle la participation des organismes communautaires a été sollicitée.

Le Service correctionnel du Canada a su tirer profit de consultations officielles concernant des projets comme le financement global, la privatisation, la restriction et la révision de la gestion des cas. La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada ont discuté ensemble avec le secteur communautaire en vue d'élaborer des normes relatives aux centres résidentiels communautaires et à la surveillance communautaires.

La représentation des organismes communautaires au sein du Comité des femmes ayant des démêlés avec la justice, du Comité mixte du ministère du Solliciteur général et des organisations nationales bénévoles, du Comité consultatif sur les criminels dangereux, du Comité mixte du SCC et de l'Alliance des organismes canadiens d'assistance postpénale, et du Comité consultatif permanent concernant la détenue sous responsabilité fédérale témoigne de l'engagement du Ministère en ce qui concerne l'échange d'information et d'idées.

La Gendarmerie royale du Canada consulte officiellement les conseils de planification sociale et les groupes locaux se penchant sur les problèmes survenant dans la collectivité.

Les bureaux régionaux du Ministère entretiennent des relations suivies avec les représentants des organismes communautaires et collaborent avec eux au sein de quelque 6 à 12 comités permanents par année. Cela s'ajoute au travail accompli avec des groupes d'étude plus nombreux encore mis sur pied pour l'élaboration ou l'application de projets à court terme. Les comités consultatifs de l'extérieur existent dans les établissements et bureaux de libération conditionnelle ainsi qu'à l'échelle nationale depuis 1968. De nombreux organismes communautaires ont également facilité la tâche de groupes comme le Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice

pour les victimes d'actes criminels et le Groupe d'étude sur l'examen des programmes en leur communiquant des conseils à propos des questions de principe à l'étude.

## Consultations non officielles

Les mécanismes officiels de consultation ne représentent qu'une fraction des vastes moyens mis en oeuvre pour assurer l'échange continu d'information et de perceptions utiles. Les activités non officielles permettent de préparer la contribution officielle dans le domaine des politiques, ainsi que l'entraide technique. Sans ces consultations non officielles, l'association généralement productive qui existe entre le Ministère et les organismes communautaires ne saurait être prospère. Sans cette entraide et cette communication des préoccupations mutuelles, les voies officielles seraient moins efficaces.

L'initiative des consultations non officielles est prise soit par le gouvernement soit par les organismes communautaires, et plus les parties sont rapprochées, plus les contacts sont utiles. L'association se présente sous la forme de contacts mensuels entre la haute direction des organismes du ministère du Solliciteur général et les bureaux nationaux des organismes communautaires, d'une part, et de relations quotidiennes entre le personnel régional et le personnel local, d'autre part.

L'organisation de la Semaine nationale de la prévention du crime comporte des relations téléphoniques et des réunions non officielles avec au moins trois douzaines d'organismes. De plus, la participation est encouragée au moyen de l'expédition d'environ 20 000 brochures. La liste de distribution comprend 1 000 organismes communautaires et associations professionnelles. De ce nombre, au moins 50 groupes communautaires et associations professionnelles aux niveaux national, provincial et local commandent de la documentation et prennent activement part à la promotion de le Semaine et à ses activités.

Les bureaux régionaux du Ministère répondent chaque année à pas moins de 500 demandes de renseignements écrites émanant des organismes communautaires, et on estime à 1 500 le nombre des contacts non officiels établis entre les groupes d'experts-conseils régionaux et les organismes communautaires.

La Commission nationale des libérations conditionnelles signale qu'elle entretient des relations importantes et suivies avec des organismes communautaires bien établis oeuvrant dans le secteur correctionnel et avec des groupes de défense des intérêts des victimes d'actes criminels. Avec eux, elle aborde divers sujets, questions de principe et cas particuliers. Le Service correctionnel du Canada travaille en étroite collaboration avec les organismes communautaires surtout aux niveaux régional et local. Sur le plan local, les établissements reçoivent souvent des demandes de renseignement provenant de clubs philanthropiques et de groupes confessionnels.

## Échange de renseignements techniques

Une troisième activité importante qui resserre les liens entre le Ministère et les organismes communautaires est l'échange de conseils et de connaissances techniques, ainsi que de renseignements d'ordre professionnel. Cet échange se réalise dans le cadre de conférences ou de réunions, par la communication de rapports de recherche ou de bulletins, de formation du personnel ou par la prestation de services de consultation.

Les représentants du Secrétariat ou d'autres organismes du Ministère participent et contribuent à l'organisation et au financement de toute une gamme de conférences et d'ateliers parrainés par des groupes communautaires. De plus, ils sont invités à assister à leurs assemblées annuelles. Par leur présence ou leurs interventions, ils peuvent fournir des renseignements et des conseils. Le groupe de recherche et de statistiques du Secrétariat du Ministère distribue à grande échelle ses rapports techniques aux organismes communautaires intéressés et fournit parfois directement l'aide de spécialistes pour des projets de recherche et d'évaluation. Cette dernière activité s'est révélée particulièrement utile, aidant les organismes communautaires à élaborer des systèmes de contrôle du rendement pour des programmes communautaires s'adressant aux jeunes contrevenants.

Le Centre national de documentation sur les victimes fait parvenir chaque année aux bénévoles ou organismes communautaires au moins 1 000 pièces d'information de toutes sortes concernant l'élaboration de programmes. Certaines associations professionnelles comme l'Association canadienne des chefs de police et l'Association canadienne des policiers fournissent au Ministère des conseils sur une vaste gamme de questions relatives aux services de police et à l'application de la loi en ce qui concerne, par exemple, l'aide aux victimes et les infractions liées à la drogue. En 1986, on a fait appel aux organismes communautaires dans le cadre de 11 projets de recherche. Ces initiatives portaient sur l'efficacité des programmes d'aide aux victimes d'actes criminels assurés par la police, la violence dans la famille, les comités pour la justice applicable aux jeunes, ainsi que sur la prévention de la délinquance et sur les femmes ayant des démêlés avec la justice. Des organismes communautaires de toutes les régions ont fourni des conseils d'experts ou des renseignements techniques au cours des consultations du comité pour les femmes ayant des démêlés avec la justice et des séances d'information sur les propositions visant à modifier la *Loi sur les jeunes contrevenants*. On s'est entretenu avec des représentants de ces organismes en vue d'établir un rapport à jour sur la restructuration des bureaux régionaux du Ministère.

Le Ministère fournit parfois une aide technique directe aux organismes communautaires en y détachant l'un de ses employés à plein temps. À court terme, l'aide peut porter sur l'établissement de projets, la planification stratégique, la collecte de données ou l'élaboration de systèmes d'information. À d'autres occasions, les organismes communautaires ont fourni des renseignements et des conseils techniques au Ministère. Les Associations nationales intéressées à la justice criminelle (ANIJC) ont aidé à établir un cadre de consultations pour le Ministère pendant les discussions régionales qui devaient

permettre au Canada de définir ses positions sur les cinq questions à l'ordre du jour du Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Au total, 26 organismes nationaux de bénévolat ainsi que les administrations provinciales et territoriales ont participé à cette consultation. Les organismes communautaires ont permis l'échange de connaissances dans le cadre de conférences comme celle sur la violence dans la société canadienne contemporaine et des ateliers tels que " La prévention du crime par le développement social ". Ces deux événements ont été parrainés l'an dernier, le premier par la Société John Howard du Canada et le second par l'Association canadienne de justice pénale et le Conseil canadien de développement social.

Dans la Région de l'Ontario, l'Institut canadien de formation met sur pied, à contrat, à l'intention des organismes communautaires, des ateliers sur la gestion. Les établissements de correction locaux reçoivent de l'aide en matière d'élaboration de programmes de la part de groupes confessionnels, de clubs d'hommes d'affaires, de chambres de commerce et de divers organismes communautaires à but non lucratif.

Bien qu'on le tienne souvent pour acquis, l'échange d'information et de connaissances entre les organismes communautaires et le ministère du Solliciteur général constitue un aspect très important de leurs relations.

## Financement

Le Secrétariat du Ministère accorde actuellement un financement de base aux organismes nationaux de bénévolat admissibles en vertu d'un ensemble de principes et de critères élaborés conjointement par le Ministère et les organismes nationaux de bénévolat représentés au sein du Comité mixte MSG/ONB.

Pour l'année financière 1986-1987, le Ministère a versé 1 976 500 $ en subventions et 417 070 $ en contributions de soutien aux organismes nationaux de bénévolat à titre de financement de base.

Au cours de la même période, il a versé 2 408 779 $ en contributions pour des projets de recherche, des projets pilotes, des ateliers, des conférences et des séances de formation partout au pays. En grande partie, ces fonds ont profité directement ou indirectement au secteur communautaire.

Le Service correctionnel du Canada a comme mandat de fournir des services aux détenus dans le cadre de programmes en établissement et de programmes communautaires. Il procède à l'achat de services auprès de nombreux organismes communautaires. Parmi ces services, il y a lieu de signaler les programmes en établissement, la surveillance des libérés conditionnels, les centres résidentiels, le traitement des alcooliques et des toxicomanes et les enquêtes communautaires. Le montant affecté à l'achat de services liés à la réinsertion sociale des détenus est passé d'environ 9 millions de dollars en 1983 à 15 millions en 1986. Sauf quelques exceptions, les services sont fournis par des organismes à but non lucratif. À part ces achats de services directs, le SCC verse 1,2 million de dollars par année au titre de projets spéciaux que les organismes communautaires exécutent

dans les établissements ou dans les collectivités. Une partie de ce budget de contributions permet aux organismes communautaires de participer à la recherche, à des conférences et à des ateliers. Bon nombre des organismes qui ont passé des contrats ou des ententes de contributions avec le SCC sont financés, au niveau national, en vertu du programme de financement de soutien du Ministère.

La Commission nationale des libérations conditionnelles ne passe pas directement de contrats de services avec des organismes communautaires. Organisme décisionnel plutôt qu'organisme de service, la Commission ne dispose d'aucun budget de contributions ou de financement de base destiné aux organismes communautaires.

# *Conclusion*

L'étendue des relations entre le Ministère et les organismes communautaires, qui est devenue manifeste au cours de l'examen des activités décrites ci-dessus, a accentué la nécessité d'élaborer une politique globale permettant d'uniformiser les rapports entre les différentes composantes du Ministère et ces organismes.

On a également constaté lors de l'analyse de certaines des tendances et des questions d'actualité, que nous vivons en ce moment une transformation au niveau de l'organisation. Il semble que toutes les institutions socio-économiques repensent les systèmes créés pour aider les gens et favoriser les liens entre les divers secteurs de la société.

D'aucuns prétendent qu'un nouvel esprit surgit suivant lequel les citoyens et le monde des affaires - en tant que personnes sociales - seront appelés à contribuer plus activement au bien-être de la collectivité. Dans ce nouveau contexte, le rôle du gouvernement ainsi que sa façon de veiller au bien-être des citoyens changent. Le système de justice pénale n'échappe pas à cette évolution.

Le présent exposé propose une politique fondée sur la notion de partnership entre le Ministère et le secteur communautaire et invite tous les intervenants à formuler des observations et des suggestions à ce sujet.

**On remercie, pour leur appui et contribution à la rédaction de ce document, les organismes suivants : l'Association canadienne de justice pénale, la Société John Howard du Canada, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la Société Saint-Léonard, la Société canadienne Seventh Step, l'Armée du salut, le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie et l'Association des services de réhabilitation sociale.**